

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGROECOSSISTEMAS

ENCRUZILHADAS AO DESENVOLVIMENTO:

O estudo de uma problemática socioambiental na região de
São Joaquim - SC

DIOGO ALVIM GONÇALVES

Florianópolis, 2007

DIOGO ALVIM GONÇALVES

ENCRUZILHADAS AO DESENVOLVIMENTO:

O estudo de uma problemática socioambiental na região de São Joaquim – SC

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Antônio Cazella
Co-orientador: Prof. Dr. Paulo Freire Vieira

FLORIANÓPOLIS
2007

FICHA CATALOGRÁFICA

Gonçalves, Alvim Diogo

Encruzilhadas ao Desenvolvimento: O estudo de uma problemática socioambiental na região de São Joaquim - SC / Diogo Alvim Gonçalves – Florianópolis, 2007.

158f.:il.,grafs.; tabs.

Orientador: Ademir Antônio Cazella

Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina , Centro de Ciências Agrárias.

Bibliografia: f.152-158

1. Desenvolvimento e Natureza - Teses. 2. Desenvolvimento Rural – Teses 3. Ecodesenvolvimento – Teses. 4. Sustentabilidade - Teses. 5. Agroecologia - Teses.6. Gestão do Meio ambiente – Teses. I. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

DIOGO ALVIM GONÇALVES

ENCRUZILHADAS AO DESENVOLVIMENTO:

O estudo de uma problemática socioambiental na região de São Joaquim – SC

Dissertação aprovada em 26/10/2007, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Dr.Ademir Antônio Cazella

Co-orientador (UFSC): Dr.Paulo Freire Vieira

Dr. Alfredo Celso Fantini

BANCA EXAMINADORA:

Dr.Paul Richard Momsen Miller (UFSC)

Dra.Claire Marie T. Cerdan (CIRAD-UFSC)

Dr.Clarilton E.D.C.Ribas (UFSC)

Dr.Paulo H. Freire Vieira (Instituição)

Dr. Sérgio L. Guimarães Pinheiro (Epagri-SC)

Florianópolis, Outubro de 2007.

Agradecimentos

Para chegar até o fim deste trabalho recebi a ajuda de familiares, grandes amigos e de pessoas com as quais nunca estive. A lista seria necessariamente grande para expô-la aqui. Contudo, o fôlego necessário para a reta final veio do compromisso social que fazer um mestrado representa. Por ter a oportunidade de experienciar esta trajetória que tão poucos vislumbram, me senti responsável por fazer o que me cabe para cumpri-la.

Maria, minha filha, e Manuela, sua mãe, foram a força inspiradora. Inspiração que ampliou o espectro da minha visão sobre o fenômeno da vida. Agradeço ainda a todos os autores que me ajudaram a estar intelectualmente envolvido. Um envolvimento que transformou meu olhar e o meu andar.

Agradeço aos orientadores pelas conversas que foram para além das formalidades e que me deram inspiração em uma outra lógica social humana. À minha mãe e ao meu pai, que são as minhas origens, e, em inúmeros momentos, a fonte de compreensão e suporte quase incondicionais. À inspiração científica, que sempre me faz perguntas relevantes.

Resumo

Este trabalho teve como objetivo analisar em que medida os problemas da pobreza e da degradação ambiental da região de São Joaquim, em Santa Catarina, vêm sendo gerenciados pelos agentes de planejamento e gestão do desenvolvimento regional. Para tanto, recuperamos a trajetória do desenvolvimento desde a colonização até hoje. A partir desta trajetória, investigamos os recursos (naturais e humanos) mobilizados para impulsionar as estratégias de desenvolvimento adotadas ao longo do tempo. Além disso, elaboramos um diagnóstico socioambiental da região, que traz elementos para a compreensão do quadro que se apresenta atualmente.

Analizamos também o processo de elaboração do plano de desenvolvimento regional de São Joaquim, finalizado em 2005, a partir de uma parceria entre o Governo do Estado e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As reflexões sobre o histórico e cenário atual da região levaram à conclusão de que os problemas destacados não representam uma prioridade nas agendas de planejamento do desenvolvimento regional. As consequências socioambientais do desenvolvimento regional são pouco estudadas e por esse motivo seus impactos não são pouco conhecidos. Ao longo da história, foram baixas a valorização e a gestão do patrimônio sócio-cultural e natural como recurso específico do território, as demandas sociais e ambientais ficaram em segundo plano. Sem uma compreensão aprofundada das causas e consequências dos problemas, os planejadores da SDR não têm como desenvolver estratégias realmente efetivas para a superação dos principais problemas. Além disso, existem várias ações ligadas à problemática socioambiental na região, que, contudo são desarticuladas ora por entraves logísticos e operacionais ora interesses políticos partidários divergentes, que acabam por se sobrepor às demandas socioambientais.

Abstract

The aim of this dissertation is to investigate how poverty and environmental degradation in the region of São Joaquim, State of Santa Catarina, have been managed by the local authorities and concerned organizations responsible for developing planning and management. For that, the course of the regional development has been reviewed since the time of colonization until now. From that, we have investigated the natural and social resources used to give impulse to the developing strategies historically adopted. In addition, an environmental and social diagnostic has been made supplying the information necessary for an overview of the present situation.

We have also analyzed the process leading to the creation of the Developing Regional Plan, finished in 2005 from a partnership between State Government and the United Nations Program for Development. Looking at the reality of the current situation and its historical background we have been able to conclude that the diminishing poverty and environmental degradation are not priorities of the regional planning development agenda. We can say that the problems are not very known and the authorities show little interest in that issue. The history has shown little attention to the management of the cultural and natural resources as specific characteristics of the region. The social and environmental demands have been placed in second plan. From one side the political interests don't focus those problems, and by the other side, the social and environmental impacts of the development are not deeply known. Besides that, we have seen several actions running involved with the social and natural demands, but they are totally separated from each other by logistic constraints or divergent political interests that take the place of social and environmental demand.

Lista de Símbolos e Abreviaturas

AMAP – Associação dos Produtores de Maça e Pêra
AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana
CASAN – Companhia Catarinense de Água e Saneamento
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FATMA – Fundação do Meio Ambiente
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
CDR – Conselho de desenvolvimento Regional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior
CETREJO – Centro de Treinamento de São Joaquim
CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina

Tabelas

Introdução

Tabela I - O Brasil Rural: Número de Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção Categorias Familiares por Tipo de Renda e Patronal. Pg. 17

Tabela II - Santa Catarina Rural: Número de Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção Categorias Familiares por Tipo de Renda e Patronal. Pg. 18

Tabela III - População, Renda Per Capta Mensal, Pessoas e Famílias com renda Insuficiente e Pessoas Pobres, segundo meio Urbano e Rural – 2000. Pg. 22

Capítulo II

Tabela I – População Residente e Densidade Demográfica na região de São Joaquim. Pg.88

Tabela II – Mão de Obra Sazonal e Agricultura. Pg. 93

Tabela III – Mão de Obra Na Fruticultura Temperada. Pg. 94

Tabela IV – Principais Ocupações de Crianças e Adolescentes em Santa Catarina. Pg.96

Tabela V – Distribuição da Renda Per Capita de do Índice de Gini. Pg. 98

Tabela VI – Distribuição da Intensidade de Pobreza e da Proporção de Pobres por Município na SDR São Joaquim. Pg. 101

Tabela VII - Número de pessoas pobres e indigentes por município da SDR São Joaquim. Pg.101

Tabela VIII – Distribuição do IDH – M por Município. Pg. 103

Tabela IX – Problemas Ambientais por Município. Pg. 104

Tabela X – Uso do Solo Atual e Principais Problemas por Município. Pg. 105

Tabela XI – Uso do Solo na SDR São Joaquim. Pg. 106

Tabela XII – Número de Produtores e Área Cultivada com Frutíferas de Clima Temperado. Pg. 107

Tabela XIII – Número de Empregos Diretos Gerados pela Fruticultura Temperada na SDR São Joaquim. Pg. 107

Tabela XIV – Área de APP a ser Implantada pelo Programa de Recuperação Ambiental. Pg. 111

Tabela XV – Caracterização dos Pomares em relação às APP. Pg. 112

Capítulo III

Tabela I – Ações do Projeto Microbacias 2 na SDR São Joaquim. Pg. 124

Tabela II – Marco Lógico do Plano de Desenvolvimento Regional da SDR São Joaquim. Pg. 129

Tabela III – Número de Participantes por Oficinas de Elaboração do PDR São Joaquim. Pg. 131

Tabela IV – Atividades Previstas e Realizadas pela SDR. Pg.136

Tabela V – Pleitos Municipais e Regionais da Área Temática do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente. Pg. 139

Figuras

Introdução

Figura I - Localização das SDR de Santa Catarina. Pg.19

Figura II - Localização da SDR São Joaquim. Pg. 21

Capítulo II

Figura I – Localização geográfica da SDR São Joaquim. Pg. 69

Capítulo III

Figura I – Parque Nacional de São Joaquim. Pg.121

Esquemas, Quadros e Mapas

Capítulo II

Esquema I – Passos Metodológicos para a Elaboração da Trajetória de Desenvolvimento. Pg. 71

Esquema II – As Principais Fases da Trajetória de Desenvolvimento. Pg. 72

Esquema III – Evolução da Estrutura Agrária de 1870 – Hoje. Pg. 86

Quadro I – 1700 – 1940: A Colonização das Terras e a Pecuária Extensiva. Pg. 77

Quadro II – 1940 – 1970: O Ciclo da Madeira e seu Declínio. Pg. 79

Quadro III – 1970 – 1995: O Desenvolvimento Comercial da Maçã. Pg. 81

Quadro IV: 1995 – 2000: Aprimoramento da Maçã Comercial. Pg. 83

Quadro V: 2000 – 2006: Diversificação da Fruticultura Temperada. Pg. 84

Capítulo II

Mapa I – Levantamento das plantações na bacia do rio Antoninha e afluentes. Pg. 117

Sumário

Introdução

Apresentação.....	14
1. A Problemática de Pesquisa.....	15
1.1 Formulação da Situação Problema e dos Objetivos de Pesquisa.....	19
2. Questões Norteadoras de Pesquisa.....	23
3. Pressupostos de Trabalho.....	24
4. Referencial Teórico.....	24
5. Justificativa.....	29
6. Metodologia.....	30
7. Estrutura da Dissertação.....	34

Capítulo I: Elementos Conceituais do Desenvolvimento: a sustentabilidade e o território

Apresentação.....	36
1. Desenvolvimento como Significação Imaginária Social.....	36
1.1 Formulações do Pensamento Desenvolvimentista Ocidental Moderno..	38
1.2 Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável.....	42
1.3 A Crítica à Sustentabilidade.....	47
1.4 O Espaço-Território de Desenvolvimento em Zonas Rurais.....	56
1.5 Do Desenvolvimento territorial ao Desenvolvimento Territorial Sustentável.....	61
1.6 Desenvolvimento como Liberdade.....	65

Capítulo II: A História Regional e o Cenário Socioambiental Atual na Região do Planalto Sul de Santa Catarina

Apresentação.....	69
1. O Conceito de Trajetória de Desenvolvimento.....	70
1.1 A Trajetória de Desenvolvimento da Região de São Joaquim.....	72
2. Síntese da Análise da Trajetória de Desenvolvimento.....	85
3. O Diagnóstico Socioambiental Regional.....	88
3.1 Caracterização Socioambiental da Região de São Joaquim.....	88
3.2 Diagnóstico da Dimensão Social.....	92
3.2.1 A Problemática da Pobreza na Regional São Joaquim.....	92
3.2.2 A Mão-de-Obra Sazonal nos Pomares de Maçã.....	93
3.2.3 O Trabalho Infantil no Município de São Joaquim.....	95
3.2.4 Indicadores Sociais da SDR.....	98
3.3 Diagnóstico Ambiental.....	103
3.3.1 Caracterização Geral da Fruticultura Temperada na Região....	106
3.3.2. Os Agrotóxicos no Brasil e na Região Estudada.....	107
3.3.3. A Fruticultura Temperada e os Agrotóxicos.....	109
3.3.4 Os Recursos Hídricos.....	114
4. Considerações Finais	117

Capítulo III: Projetos e Ações Públicas na Esfera Socioambiental: desafios para passar da intervenção setorial ao planejamento territorial

Apresentação.....	120
1. Projetos e Ações Relevantes na Área Socioambiental.....	120
1.1 Parque Nacional São Joaquim.....	120

1.2 Projeto Agricultura Tradicional e Agroecologia.....	121
1.3 Projeto Microbacias 2.....	123
2. A Construção do Plano de Desenvolvimento Regional.....	126
2.1 Contextualização Metodológica.....	126
2.2 A Elaboração do PDR da SDR de São Joaquim.....	127
3. A Inclusão da Problemática da Pobreza e Degradação Ambiental no PDR.....	131
4. As Ações do PDR até o Final de 2006.....	135
5. Considerações Finais.....	141
Conclusões e Recomendações.....	144
Referências Bibliográficas.....	151

Introdução

Apresentação

Esta dissertação de mestrado é o resultado dos estudos desenvolvidos sobre a incorporação dos problemas e conflitos socioambientais nas estratégias de desenvolvimento assumidas no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR)¹ de São Joaquim, em Santa Catarina. Em outras palavras, buscamos compreender em que medida os impactos socioambientais do desenvolvimento foram considerados ao longo da história regional, e como foram incorporados pelo plano de desenvolvimento regional elaborado pelo Governo do estado, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre 2004 e 2005.

O trabalho faz parte de um projeto de pesquisa que envolve as Universidades Federais de Santa Catarina (UFSC) e de Campina Grande (UFCG) e que tem por objetivo fazer um diagnóstico das potencialidades e obstáculos para o desenvolvimento territorial sustentável em zonas rurais dos dois Estados (projeto CAPES/COFECUB nº 449/04)².

O tema do Desenvolvimento Territorial Sustentável foi escolhido por sua contribuição potencial no cenário nacional, considerando as particularidades do estado de Santa Catarina, com frequência tomado como “modelo” de desenvolvimento para as demais unidades federadas. O enfoque proposto pelo tema do estudo oferece pressupostos que podem ajudar a superar problemas antigos em regiões rurais, como a persistência da pobreza e a degradação socioambiental.

¹A partir do ano 2003, o Governo de Santa Catarina implementou uma política de descentralização administrativa, subdividindo inicialmente o estado em trinta SDR (atualmente são 36 SDR). Cada Secretaria reúne um certo número de municípios (variável de seis a dezesseis) - no caso deste estudo, seis municípios -, com o propósito de implementar ações de planejamento do desenvolvimento intermunicipal. Aos poucos, esse processo tem sido associado pelos assessores técnicos à noção de desenvolvimento territorial. Na sequência deste estudo, essa iniciativa será retomada e aprofundada.

²Trata-se de um projeto de cooperação com instituições congêneres francesas, a saber: *Université François Rabelais de Tours* e *Institut National de Recherche Agronomique*. Na UFSC, tem-se a participação do Laboratório de Estudos sobre a Multifuncionalidade da Agricultura e do Território do Centro de Ciência Agrárias e do Núcleo de Meio ambiente e Desenvolvimento do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, coordenados, respectivamente, pelos orientadores desta dissertação.

1. A Problemática de Pesquisa

Vivemos uma crise socioambiental em escala global. Suas características e consequências são complexas e continuam a desafiar nossa capacidade de compreendê-la. De maneira geral, os princípios organizadores dos sistemas econômico, político e social hegemônicos demonstram-se “incompatíveis com as exigências dos sistemas ecológicos e com a satisfação das necessidades básicas humanas” (Kapp, 1960, p. 91).

Dessa forma, a persistência da pobreza e a crescente degradação ambiental³ podem ser consideradas como macro indicadores da crise. Se aceitarmos esse ponto de vista, novos valores e critérios de planejamento e gestão para o enfrentamento dos desafios que se apresentam serão necessários. As pseudo-soluções de corte paliativo estão em xeque.

De acordo com Vieira (2000, p.18),

os principais fatores condicionantes da crise podem ser encontrados nas modalidades convencionais de regulação da dinâmica do desenvolvimento socioeconômico, que geralmente não leva em consideração uma avaliação criteriosa dos custos sociais e ambientais implicados.

Além disso, a utilização ecológica e socialmente predatória da base de recursos naturais renováveis parece estar diretamente relacionada ao padrão de consumo das populações, configurando uma deficiência congênita da teoria econômica neoclássica na busca de entendimento e de enfrentamento da crise. Como aponta Kapp (1960, p.91), “a principal corrente da teoria econômica não previu a crise ambiental global assim como não anteviu, no curso da sua história, outros problemas importantes (os custos sociais) que se revelaram de grande significado”.

Além da exclusão social e da crescente pressão destrutiva sobre os recursos, a tentativa de padronização dos estilos de vida e padrões de consumo constitui mais uma

³Para fins deste estudo, são consideradas ações que degradam o meio ambiente todas aquelas que comprometem o processo de renovação dos ciclos da natureza e as relações benéficas entre sociedade e natureza. Atividades como a introdução de espécies exóticas, a destruição da cobertura vegetal, a ocupação de áreas de proteção permanente, o uso de defensivos agrícolas nas atividades agropecuárias e a poluição dos recursos hídricos representam os principais exemplos.

orientação recorrente das modalidades convencionais de regulação da dinâmica do desenvolvimento socioeconômico em escala internacional. Ela se manifesta também na valorização do modo de vida urbano em detrimento da necessidade de revitalizar as zonas rurais. Como subproduto disso, o meio rural vem sendo marginalizado e simplificado.

Para Sabourin (2002, p.21), “o apoio ao desenvolvimento rural cobra novas exigências, ligadas à evolução dos fenômenos da globalização”. As últimas décadas caracterizaram-se por um modelo de desenvolvimento rural distanciado das práticas e valores das coletividades rurais, priorizando a busca de índices de produtividade e modernização tecnológica cada vez mais elevados – e a qualquer custo.

Vem se tornando assim cada vez mais nítidas as conseqüências da dinâmica de globalização econômica, produtiva e financeira sobre o meio ambiente e a qualidade de vida das populações, intensificando-se, segundo Vargas (1999, p.209), “a hegemonia do mercado contra o Estado, o domínio da economia sobre a política e contra a sociedade”.

As bases desse modelo começaram a ser mais intensamente discutidas e questionadas em certos círculos acadêmicos a partir de 1960. Hoje em dia, novas abordagens estão disponíveis, e trazem outros conceitos e noções para a apreensão do quadro que se apresenta. Nesse sentido, tem-se revisado as formas de planejamento e gestão do desenvolvimento rural, num contexto que incorpora, de maneira crítica, novas temáticas relacionadas à globalização dos mercados e dos meios de comunicação, à crise socioambiental, à evolução tecnológica socialmente excludente e ao crescimento e persistência da pobreza nos países do Hemisfério Sul.

Na América Latina, por exemplo, a pobreza no meio rural vem persistindo ao longo das últimas décadas. “Quatro em cada dez latino-americanos vivem na miséria no meio rural e, hoje, há mais indigentes rurais que há 20 anos” (Berdegué, 1998, p.12). Neste trabalho, utilizamos este conceito para designar a ausência de condições mínimas para satisfazer as necessidades básicas⁴.

⁴Neste trabalho, definimos necessidades básicas como o conjunto de condições mínimas de acesso às benesses do desenvolvimento, representadas pelas condições de trabalho e renda, saneamento básico, saúde, educação, transporte e eletrificação.

Vários autores, a exemplo de Kapp (1970), Furtado (1974), Georgescu-Roegen (1976), Sachs (1986), Castoriadis (1987), Berdegué (2003) e Vieira (2004), apontam as limitações da teoria econômica e do enfoque economicista predominante na incorporação dos custos socioambientais das estratégias de desenvolvimento.

No Brasil rural, segundo Sabourin (2002, p. 22), “temos o exemplo de um país-continente, aonde as populações das zonas rurais, histórica e politicamente, são pouco valorizadas e, portanto, pouco representadas”.

Conforme mostra a Tabela I, abaixo, no Brasil rural os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área total e são responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional. Segundo o último Censo Agropecuário, os agricultores familiares receberam somente 25,3% do financiamento público destinado à agricultura no ano de 1995/96.

Tabela I: Brasil Rural – Número de Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção, categorias Familiares por tipo de Renda e Patronal

Categorias	Estabelecimento		Área total		Valor Bruto da Produção	
	Número	%	Hectare	%	1.000	%
Total	4.859.864	100,0	353.611.242	100,0	47.796.469	100,0
Total Familiar	4.139.369	85,2	107.468.450	30,5	18.117.725	37,9
Familiar Quase sem Renda	1.915.780	39,4	31.599.055	8,9	1.942.838	4,1
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0

Fonte: Adaptado do Censo Agropecuário 1995/96, IBGE. Elaboração: Convênio INCRA/FAO.

Vale a pena destacar que os agricultores familiares constituem parcela significativa das populações rurais, sendo que 39,4% vivem na condição de “quase sem renda”. Na região Sul, a agricultura familiar é ainda mais expressiva. Nesta região, os agricultores familiares representam 90,5% dos estabelecimentos, ocupam 43,8% da área total e foram responsáveis por 57,1% do valor bruto da produção, tendo recebido 43,3% dos financiamentos aplicados em 1995.

No Estado de Santa Catarina, conforme mostra a Tabela II, os agricultores familiares representavam, em 1995, 94,3% dos estabelecimentos, ocupavam 60% da área total e

participavam com 71,3% do valor bruto da produção agropecuária. Do total de estabelecimentos rurais catarinenses, 25% foram classificados pelo censo agropecuário de 1995/96 como “quase sem renda”, praticamente o mesmo valor da região Sul, que é de 24,7%.

Tabela II: Santa Catarina Rural – Número de Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção, Categorias Familiares por Tipo de Renda e Patronal

Categorias	Estabelecimento		Área total		Valor Bruto da Produção (mil)	
	Número	%	Hectare	%	R\$	%
Total	203.347	100,0	6.612.845.566	100,0	3.270.223	100,0
Total Familiar	191.760	94,3	3.965.843.038	60,0	2.330.103	71,3
Familiar Quase sem Renda	50.885	25,0	826.853.397	12,5	213.273	6,5
Patronal	10.521	5,2	2.613.174.824	39,5	929.324	28,4

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE. Elaboração. Convênio INCRA/FAO.

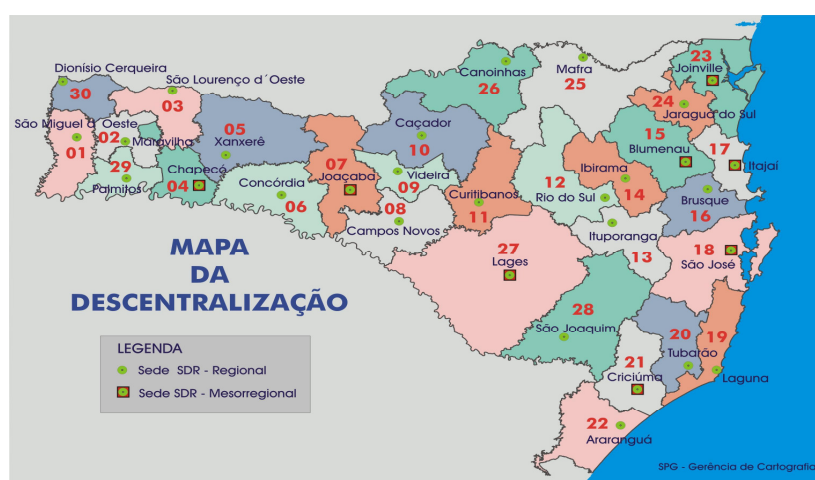
Como aponta Sabourin (2002), a agricultura sempre desempenhou um papel essencial no ordenamento dos territórios rurais e, obviamente, no seu desenvolvimento. Dessa forma, conhecer os caminhos priorizados para o desenvolvimento dos recursos produtivos desse setor é fundamental para compreender a situação das regiões rurais hoje.

A região sul do Brasil possui um histórico de colonização marcado por um padrão de desenvolvimento ligado estreitamente às atividades agrícolas implementadas por unidades familiares. Em Santa Catarina, apesar da aparente homogeneidade, as dinâmicas do processo de desenvolvimento foram diferentes entre as diversas regiões do estado e, por isso, há um descompasso, que permanece até hoje, entre as regiões ricas e aquelas marginalizadas. Pelas as condições locais, a região deste estudo representa uma zona de concentração de pobreza rural cuja origem nos reporta ao seu processo de ocupação.

1.1 Formulação da Situação-problema e dos Objetivos da Pesquisa

Com a intenção de reorientar as dinâmicas de desenvolvimento rural no estado, efetivou-se, em 2003, o plano de descentralização administrativa de Santa Catarina, tendo como eixo central a regionalização do orçamento, do planejamento e da fiscalização das ações. Foram criadas trinta Secretarias de Desenvolvimento Regional e os respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). A Figura I, a seguir, apresenta a localização geográfica das SDR.

Figura 1: Localização das SDR de Santa Catarina



Fonte: Plano de Desenvolvimento Regional São Joaquim, 2005.

Segundo Cazella et al (2006, p.6), para o governo do estado, as SDR constituem “agências oficiais de desenvolvimento”. Os CDR são formados pelos secretários de desenvolvimento regionais, prefeitos, presidentes das Câmaras de Vereadores e mais dois representantes da sociedade civil de cada município. Essa composição procura garantir a pluralidade partidária e a representatividade social.

A política de descentralização do governo contou, desde o início, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através do projeto denominado “Meu Lugar”. Ao longo de 2003 e 2004, foi executado em regime de prioridade nas secretarias de São Joaquim e de Concórdia.

Assim, as ações de planejamento na região de São Joaquim tiveram início em novembro de 2003, através de um processo de capacitação dos atores envolvidos e da posterior

elaboração do Diagnóstico Regional, que serviu de base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional. Em março de 2004, foram realizadas as oficinas de planejamento participativo, nas quais foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional de São Joaquim, validado pelo Conselho do Desenvolvimento Regional em abril de 2004.

Todavia, não dispomos ainda de evidências confiáveis sobre a maneira pela qual este plano foi elaborado. Não sabemos ao certo qual o grau de envolvimento dos atores sociais da região nessa dinâmica, quais dados empíricos foram utilizados na elaboração do plano, e em que medida a problemática da degradação socioambiental – incluindo-se aqui a persistência da pobreza e da exclusão social - foi contemplada no diagnóstico e no planejamento das ações de dinamização socioeconômica.

A pesquisa foi estruturada visando oferecer respostas a tais questionamentos. Mais precisamente, os objetivos iniciais eram, em primeiro lugar, demonstrar como se deu o histórico das transformações locais, enfatizando as dinâmicas agrárias. Em seguida, a recuperação da trajetória de desenvolvimento da região deveria desembocar num diagnóstico socioambiental atualizado e numa caracterização de ações julgadas estratégicas que estão em curso na região. Por fim, pretendíamos oferecer uma análise crítica do processo de elaboração do plano de desenvolvimento regional liderado pela SDR/PNUD.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional de São Joaquim é composta por seis municípios: Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Rio Rufino, São Joaquim, Urubici e Urupema. A população total é de cerca de 50 mil habitantes, dos quais quase a metade vive no município de São Joaquim, o maior município da regional. A densidade demográfica da região é extremamente baixa ($9,1 \text{ hab./km}^2$) se comparada a do estado, que é de $56,2 \text{ hab./km}^2$.

Conforme a Figura 2, a seguir, podemos observar que a Regional faz parte do Planalto Sul de Santa Catarina, uma região de zona de fronteira com o Rio Grande do Sul.

Fig. 2: Localização da SDR São Joaquim



Fonte: www.spg.sc.gov.br, 2005

Segundo o diagnóstico regional elaborado pelo projeto Meu-Lugar, predomina um nível de tomada de consciência ainda muito embrionário dos produtores no que diz respeito à lógica profunda de agravamento dos problemas socioambientais. A partir da coleta de dados primários e secundários, foi possível verificar que é recorrente, por parte da maioria dos agricultores e instituições de pesquisa e extensão, uma aparente negligência relativamente às medidas possíveis de proteção dos ecossistemas. Na região predomina ainda hoje as práticas de uma agricultura convencional, baseada no consumo intensivo de agrotóxicos. Queimadas, desmatamento de florestas nativas, reflorestamentos com *pinus* e despejo de resíduos humanos nos rios, sem qualquer tratamento prévio, são outros problemas presentes no cenário regional.

Além disso, segundo o Mapa da Exclusão Social em Santa Catarina (ICEPA 2000), a SDR de São Joaquim possui um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵ do estado (0,76). Conforme mostra a Tabela III, 55,1% das pessoas são pobres e 20,5% vivem sem renda suficiente. Este valor, para as condições do estado, é de 10,7%.

⁵O IDH é um indicador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, elaborado no Brasil em parceria com a Fundação João Pinheiro. Ele leva em conta simultaneamente a condição econômica (renda *per-capita*), a condição de saúde (expectativa de vida) e a condição social (educação). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países ou regiões com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; e com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Tabela III: População, Renda *Per Capita* Mensal, Pessoas e Famílias com Renda Insuficiente e Pessoas Pobres, Segundo Meio Urbano e Rural – 2000

Localidade	População	Renda Per Capita (R\$)	Pessoas com renda insuficiente		Pessoas Pobres		Famílias com renda insuficiente	
			(Nº)	(%)	(Nº)	(%)	(Nº)	(%)
Total	50.075	222.37	12.359	24.7	27.576	55.1	2.835	20.5
Rural	18.088	197.35	5.007	27.7	11.108	61.4	1.163	23.7
Urbano	31.987	236.52	7.352	23.0	16.468	51.5	1.672	18.7

Fonte: Diagnóstico da Exclusão Social em Santa Catarina: Mapa da Fome (ICEPA, 2000)

Segundo o Mapa da Exclusão Social em Santa Catarina (ICEPA 2000), definem-se como **pessoas com renda insuficiente** para garantir a sua própria alimentação, todas aquelas que têm renda menor ou igual a R\$ 90,00 por mês, o equivalente a cerca de 25% do salário mínimo. Da mesma forma, **famílias com renda insuficiente** são aquelas cuja renda familiar encontra-se abaixo deste patamar por membro da família.

A linha de pobreza corresponde ao dobro da linha de indigência, que equivale, neste Mapa, à classe das “pessoas com renda insuficiente” (menos de R\$ 90,00/mês), e entende-se como **pessoas pobres** todos os que têm renda *per capita* mensal menor que R\$ 180,00 ou igual. Este grupo inclui as pessoas com renda insuficiente.

Nesse contexto, elegemos como proposição básica deste trabalho contribuir para o aperfeiçoamento do diagnóstico e do Plano de Desenvolvimento da SDR São Joaquim. Além disso, pretendemos contribuir com o avanço do conhecimento disponível sobre a construção de um estilo alternativo de desenvolvimento e oferecer subsídios para a realização de ações diretamente voltadas para a colocação em prática da nova concepção do DTS.

Sob o pano de fundo da trajetória de desenvolvimento da região, procuramos avaliar os principais impactos socioambientais das dinâmicas atuais a partir de dados secundários e entrevistas exploratórias. Além disso, buscamos alcançar uma imagem mais nítida das ações em curso na região que estão orientadas para a busca de enfrentamento da problemática estudada. E finalmente oferecemos uma análise crítica do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional liderado pela SDR/PNUD. Identificamos as ações em curso na região que buscam o seu desenvolvimento, em especial o projeto Microbacias e as ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA).

Entre as inúmeras variáveis e dimensões que compõem o processo de desenvolvimento, este estudo circunscreve-se no quadro de uma abordagem socioambiental, nos sistemas de planejamento e gestão. Dessa forma, a ênfase recai nas inter-relações envolvendo os impactos da agricultura sobre o ambiente biofísico e a qualidade de vida das populações.

O foco de análise sobre o Plano foi escolhido por se tratar de uma iniciativa que procura pensar o desenvolvimento da região de forma imbricada com os níveis mais altos de organização política do Estado. Além disso, pelo fato de ser uma iniciativa recente ligada ao processo de descentralização, pouco habitual no País.

A seleção dos problemas da pobreza e degradação ambiental como ponto de partida deste estudo está ligada à importância conferida à duas noções centrais do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), usado como enfoque analítico neste estudo. O DTS recupera o enfoque do ecodesenvolvimento, que incorpora a dimensão de longo prazo, expressada pela precaução ambiental a partir de num padrão de simbiose co-evolutiva entre homem e natureza, e a prioridade pela satisfação das necessidades básicas da população.

2. Questões Norteadoras da Pesquisa

- 1) Quais foram os principais impactos socioambientais gerados no decorrer da trajetória de desenvolvimento da região desde sua colonização? De que maneira a base de recursos naturais renováveis foi apropriada e gerida ao longo do tempo?
- 2) De que maneira os problemas e conflitos socioambientais vêm sendo enfrentados pelo sistema de gestão do desenvolvimento regional atualmente? Quais são as ações que estão em curso na região visando o enfrentamento da crise socioambiental e que têm mobilizado os agentes governamentais, o setor privado e as organizações populares?
- 3) Em que medida o Plano de Desenvolvimento Regional está inserido nessa dinâmica de gestão dos impactos socioambientais do processo de

desenvolvimento? Qual a base de dados usada para a elaboração do diagnóstico que deu suporte a este Plano?

3. Pressupostos Baseados no Enfoque Analítico Adotado

1. A trajetória de desenvolvimento da região tem sido marcada por uma preocupação com a competitividade do setor agrícola (hoje fortemente representado pelo cultivo da maçã), sem a valorização e gestão do patrimônio sócio-cultural e natural como recursos específicos do território. Com isso, perde-se a oportunidade de uma associação de estratégias de valorização do conjunto de bens e serviços com processos que confirmam a superação das privações de liberdades elementares e de práticas que ameaçam a preservação dos ecossistemas da região.

2. As principais ações regionais em curso são, majoritariamente, implementadas de fora para dentro e de cima para baixo, assumindo mais compromissos com os interesses externos de mercado do que com as demandas das camadas menos privilegiadas da população. As iniciativas locais que buscam enfrentar a problemática socioambiental são pontuais e sem respaldo político e social.

4. Referencial Teórico

Para a realização do estudo, optamos por um enfoque de pesquisa aplicada, voltada para a avaliação de impactos socioambientais de projetos, programas e políticas de desenvolvimento regional. Trata-se de um enfoque que se baseia no conceito de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS).

A noção de DTS integra as dimensões da territorialidade e da sustentabilidade ecológica e social das dinâmicas de desenvolvimento. O enfoque territorial do desenvolvimento, que será aprofundado a seguir, pressupõe ainda a dimensão da endogeneidade das dinâmicas locais. Neste sentido, o centro de gravidade do enfoque recai na capacidade dos atores locais de assumirem iniciativas e se tornarem protagonistas dessas dinâmicas no âmbito de novas instituições de planejamento e gestão integrada e participativa.

Essa abordagem busca criar alternativas para o “recorrente fracasso das políticas públicas de desenvolvimento rural criadas nas últimas três décadas” (Berdegué, 2003, p.12) e, dessa forma, pressupõe a mobilização dos atores locais como força central de elaboração das estratégias de desenvolvimento. A opção teórica utilizada para analisar a perspectiva de desenvolvimento sustentável está baseada no conjunto das ciências que apóiam a formação da proposta do ecodesenvolvimento, que introduz na discussão temas e prioridades como a superação das necessidades básicas dos indivíduos e a inclusão da dimensão de longo prazo, do princípio da precaução e da prudência ecológica. O enfoque do ecodesenvolvimento é aqui retomado enquanto precursor tanto dos pressupostos de desenvolvimento territorial, quanto do desenvolvimento sustentável.

Em outras palavras, a opção teórica utilizada é tributária do debate sobre a noção de ecodesenvolvimento que emergiu por ocasião da Conferência de Estocolmo, no início dos anos 1970. Esta noção contrapõe-se ao pensamento econômico-produtivista hegemônico no atual contexto de globalização assimétrica (Vieira et al, 2005).

Visto desta perspectiva, o conceito de DTS é multidimensional, refletindo a preocupação pela adoção de uma visão territorial do planejamento e da gestão de estratégias de dinamização socioeconômica. Pressupõe também a necessidade de um espaço de tomadas de decisão descentralizadas, compartilhadas com os múltiplos atores sociais envolvidos nessas estratégias (governamentais, não-governamentais e privados). Finalmente, o conceito coloca em relevo a importância decisiva de um processo educacional contínuo capaz de alimentar a continuidade desse processo de mudança drástica de perspectiva. Em outras palavras, ele

1. Repousa nas iniciativas de atores locais, valorizando os recursos naturais, o patrimônio cultural e arquitetônico e o conhecimento local disponíveis na área, e leva em conta simultaneamente a lógica das necessidades básicas, a prudência ecológica e a governança local;
2. Constitui um componente estratégico para a recuperação de áreas econômica, social, política e ambientalmente marginalizadas e degradadas;

3. Estimula relações de complementaridade, num mesmo território, entre as diferentes atividades produtivas ou não, implementadas por organizações da sociedade civil, do Estado e da iniciativa privada;
4. Entende e leva em conta as relações complexas entre as diversas dimensões do processo de desenvolvimento (social, econômica, política, cultural, ambiental);
5. Busca alcançar ao máximo possível a autonomia da população local em relação às oscilações dos sistemas estadual, nacional e internacional; e
6. Não se reduz a uma simples justaposição de iniciativas locais (mesmo bem sucedidas), exigindo a criação e consolidação progressiva de um sistema de planejamento e gestão realmente descentralizado, capaz de assegurar as integrações necessárias à articulação do desenvolvimento local com políticas, estratégias e ações geradas em outros níveis de organização econômica, social e política.

Trata-se, portanto, de associar nas políticas públicas de desenvolvimento rural, a noção integradora e espacial de construção de territórios sustentáveis vista como complemento às abordagens setoriais (Sabourin, 2002, p.25). Para os teóricos do enfoque de DTS, a escala de onde os encaminhamentos para o enfrentamento dos problemas deve emergir, deve estar intimamente ligada à escala na qual eles efetivamente têm maior impacto e aos atores que quotidianamente os enfrentam. Ao mesmo tempo, estes encaminhamentos devem estar imbricados nos níveis superiores de organização política.

Contudo, para compreender a situação atual é valioso retroceder na história do pensamento ocidental e conhecer quais os princípios que nortearam os critérios de planejamento e gestão das estratégias de desenvolvimento hoje dominantes.

De acordo com Morin (1990, p.24), “as operações mentais são comandadas por princípios supralógicos ocultos, sobre os quais não temos (total) consciência”. Todo o conhecimento opera por seleção de dados significativos e rejeição daqueles não significativos. Dessa forma separa (distingue ou desune), e une (associa, identifica); hierarquiza (o principal e o secundário) e centraliza (a partir de um núcleo de noções mestras). Não obstante, a partir dessas operações pode emergir uma cegueira que desfigura e simplifica a complexidade da situação que se apresenta.

Assim chega-se à metáfora de uma “inteligência cega, aquela que destrói os conjuntos e as totalidades, isola todos os objetos daquilo que os envolve” (Morin, 1990, p.26). Ou seja, uma inteligência que não concebe o elo inseparável entre quem observa e aquilo que é observado.

De fato, o “paradigma da simplificação/disjunção” se manifesta na grande maioria das modalidades convencionais de desenvolvimento adotadas no ocidente. Por esse motivo, as “realidades chave” estão nas fendas que separam as disciplinas. Torna-se importante, portanto, trabalhar nas “regiões de fenda” em direção à compreensão do complexo. Para Morin (1990, p21), precisamos substituir a visão abstrata e unidimensional do paradigma economicista hegemônico na atualidade.

... para isso, é preciso previamente tomar consciência da natureza e das conseqüências dos paradigmas que mutilam o conhecimento e desfiguram o real.

O crescimento econômico hoje é dependente da introdução de novos produtos finais para o consumo, ou, em outras palavras, está orientado para o encurtamento da vida útil dos bens já incorporados ao patrimônio das pessoas e das coletividades. Nunca se criaram incentivos fiscais para aumentar a durabilidade dos produtos. Esta orientação aumenta sobremaneira a pressão sobre os recursos naturais.

Esse tipo de pressão sobre os recursos é cumulativo e compromete todo o conjunto do sistema. A esse tipo de pressão se referem as projeções do relatório do Clube de Roma⁶ “The Limits to Growth” (Limites do crescimento) que, segundo Furtado (1974, p.82), devem ser aceitas como válidas. Contudo, para Furtado, a hipótese dos integrantes desse Clube, segundo a qual os atuais padrões de consumo dos países ricos tendem a generalizar-se em escala planetária, é um equívoco. Ela está em contradição direta com a orientação geral do desenvolvimento que se realiza atualmente no conjunto do sistema, da qual resulta a exclusão das grandes massas que vivem nos países periféricos das benesses criadas por esse desenvolvimento.

⁶Uma organização informal fundada em 1968, composta por 30 pessoas de 10 países, através da qual intensificou-se o debate a respeito dos riscos do modelo de desenvolvimento adotado pelos países ricos e exportados para a esfera internacional. Sua história e principais formulações teóricas serão aprofundada no Capítulo I.

Assim, a idéia de que as sociedades do Sul deveriam se pautar pela imagem de progresso construída no Hemisfério Norte é severamente questionada com base na sua flagrante inviabilidade em termos socioambientais. Muitas regiões rurais do Brasil continuam a se organizar com base neste viés desenvolvimentista, e a SDR de São Joaquim parece ser uma delas.

Uma outra consequência desse paradigma calcado na simplificação está no uso, pela ciência econômica tradicional, de modelos teóricos para explicação dos processos econômicos pautados na crença de que a produção e o consumo constituem um sistema fechado em si, e não aberto. O fato é que para medir o desempenho de um país, preferiu-se durante décadas usar o conceito simplificador de Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, aquilo que se produziu durante o ano avaliado. A riqueza, sob essa definição, é quanto uma geração gasta por ano e não quanto se deixa de herança para as próximas gerações. Criou-se assim, uma economia mundial que incentiva produtos descartáveis e a “obsolescência programada” para maximizar o PIB.

Mas o que agora vem se tornando cada vez mais evidente, e que passou despercebido até então, é que a base material sobre a qual esse modo de produção hegemônico se ergueu não se renova no mesmo ritmo em que é consumida. Os problemas teóricos e práticos levantados pelo agravamento tendencial dos processos de degradação socioambiental estão debilitando a pretensão dos teóricos da economia neoclássica de se basearem em critérios formais de utilidade, eficiência e otimização, pouco relacionadas com a busca de satisfação das necessidades básicas das populações e do cultivo da prudência ecológica.

Neste sentido, recuperamos as análises feitas por William Kapp (1970), Georgescu-Roegen (1976), Dupuy (1980), Sachs (1986) e Castoriadis (1987), em temas como as significações imaginárias do desenvolvimento, ecologia do capitalismo e economia ecológica, que serão abordadas no Capítulo I deste trabalho.

A partir desta análise, a questão que fica implícita não é se devemos ou não levar a ecologia a sério, pois como aponta Dupuy (1980, p.15)

o capitalismo mundial já resolveu pela afirmativa. Assim, a única questão séria a ser levantada é: queremos um capitalismo ecológico, ou aproveitamos a crise ecológica para instaurar outra lógica social, aonde o livre desenvolvimento de todos seria ao mesmo tempo o fim e a condição do livre desenvolvimento de cada um?.

5. Justificativa

O desenvolvimento das zonas rurais no Brasil é marcado por decisões que não incorporam os danos socioambientais implicados. Segundo Vieira (2000, p.17), “as evidências empíricas acumuladas sobre os impactos ecológicos das ações humanas parecem colocar em xeque as formas usuais de gestão das relações sociedade e natureza”.

Nesse sentido, tornam-se muito relevantes as reflexões trazidas pelas noções do ecodesenvolvimento e, mais recentemente, do DTS sobre uma avaliação crítica acerca das possibilidades de elaboração de um enfoque de desenvolvimento que incorpore a problemática socioambiental.

Na região de estudo, persiste uma contradição marcante que tem, por um lado, a modernidade da cadeia produtiva da maçã em todas as suas etapas e, por outro, um dos índices de pobreza mais altos do estado. Por isso a região foi tomada como foco de estudo. O descompasso entre o moderno cenário da produção de maçã em contraposição com o atraso na superação de dilemas socioambientais é considerado relevante e desafia os tradicionais modelos de planejamento e gestão do desenvolvimento. Sobre esses dois aspectos recai o enfoque deste estudo.

O projeto meu lugar, por sua vez, representa uma ação Governamental de largo alcance e que propõem novas ferramentas de planejamento como diagnósticos participativos, análises sistêmicas da realidade entre outras. Dessa forma, representa um bom campo de estudo e de aprendizado para um aprimoramento do enfoque do DTS.

6. Metodologia

6.1 Tipo de Pesquisa

Considerando-se o critério de classificação de pesquisa proposto por Vergara (1990), quanto aos fins e quanto aos meios, destacamos os seguintes elementos:

1. Quanto aos fins, este estudo inscreve-se no tipo de pesquisa aplicada, motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, pois pretendemos contribuir com o esforço inicial de elaboração do plano de desenvolvimento regional trazendo elementos relevantes para seu aprimoramento, caso se dê continuidade a esse processo através de uma dinâmica de re-planejamento contínuo;
2. Quanto aos meios, a pesquisa integra a revisão bibliográfica e documental com a investigação de campo. Dessa forma, recorreremos ao uso de material acessível ao público em geral — como livros, artigos, relatórios, documentos, trabalhos — e relatórios de consulta privada. A pesquisa de campo coletou dados primários junto a atores sociais da região de São Joaquim, abaixo especificados, bem como de técnicos estaduais envolvidos no processo de descentralização e elaboração do PDR.

6.2 Seleção dos Entrevistados

Os principais entrevistados da pesquisa foram os responsáveis pela elaboração do PDR, ou seja, funcionários da SDR de São Joaquim, bem como outros atores da região que estão direta ou indiretamente envolvidos com os temas da pobreza e da degradação ambiental. Neste sentido destacam-se os profissionais ligados à Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), ao Ministério Público, ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), à Fundação do Meio Ambiente (FATMA), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA - Urubici), à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), à Companhia Integrada para o Desenvolvimento Agropecuário de Santa Catarina (CIDASC), ao Hospital Regional, a Prefeituras, Museu Municipal de São Joaquim, Associação de Produtores e Rádio Comunitária Quebra-Gelo, entre outros.

6.3 Sistematização do Método de Análise

O primeiro passo metodológico para a sistematização dos dados consistiu na construção da trajetória de desenvolvimento da região.

A trajetória do desenvolvimento de uma região apóia-se na reconstrução da evolução e reorganização dos recursos produtivos - naturais, humanos, capital e informação - no tempo e no espaço, por um grupo de atores sociais em um território delimitado, com o objetivo de manter, reproduzir ou melhorar suas condições de vida (Sabourin, 2002 p.326).

Essa metodologia dá uma atenção particular à reconstituição e à interpretação da história das transformações agrárias locais, feitas a partir de um diagnóstico prévio e de dados secundários que permitam uma análise da trajetória focada na identificação de transformações importantes no processo histórico da região.

Para Sabourin (2002), os passos metodológicos para o estudo de uma trajetória de desenvolvimento são os seguintes:

1. Delimitação do espaço social e geográfico de estudo relevante para as questões a serem estudadas;
2. Identificação das mudanças nas práticas produtivas individuais e coletivas com o auxílio da crônica dos acontecimentos e dos fatores que têm provocado as mudanças mais significativas (pontos de inflexão na trajetória);
3. Estudo da reorganização dos recursos produtivos;
4. Análise das perspectivas de evolução.

A sistematização dessas informações foi realizada com base cronológica e organizada em torno dos grandes temas que estão em análise: a pobreza rural e a degradação ambiental, segundo quatro aspectos principais:

1. Principais características da zona de estudo;
2. Evolução histórica dos sistemas de produção agropecuária com identificação das principais fases de transição;

3. Identificação de fatores, atores e vetores dessas mudanças e de suas consequências.

O segundo passo desta primeira etapa consistiu na compreensão da situação do território através de um diagnóstico socioambiental regional. Este diagnóstico compreende uma análise de aprofundamento sobre os diagnósticos regionais apresentados pelas fontes secundárias. O que se pretende é caracterizar da melhor maneira possível a situação atual da pobreza e da degradação ambiental na região. A obtenção dos dados na primeira etapa partiu de duas fontes de dados e informações qualitativas:

1. Pesquisa de dados secundários junto a órgãos públicos, a organizações da sociedade civil (organizações empresariais, sindicato de trabalhadores), as organizações mistas constituídas pelo Estado e a sociedade civil (Conselhos Municipais de Desenvolvimento), as organizações não-governamentais (Associação Vianeí⁷, cooperativas) e a trabalhos de pesquisa correlatos sobre a região;
2. Entrevistas exploratórias com atores-chave, buscando a identificação de impactos socioambientais importantes no processo histórico da região.

Os dados obtidos foram sintetizados, quando possível, em formato de tabelas, contendo as informações que demonstram sua relação com as principais mudanças no cenário produtivo regional e com a problemática de pesquisa.

A primeira etapa da pesquisa de campo deu-se em duas estadas na região de duração de uma semana em cada uma delas, entre novembro de 2005 e janeiro de 2006. Nessas oportunidades foi feita uma primeira pesquisa documental, bem como algumas entrevistas exploratórias acerca da trajetória do desenvolvimento, além do acompanhamento de técnicos de campo, ligados à Epagri. A segunda etapa da pesquisa de campo, realizada no período de 12 a 22 de novembro de 2006, teve por meta a

⁷ A Associação Vianeí de Cooperação e Intercâmbio no Trabalho, Educação, Cultura e Saúde tem sua sede em Lages e atua há mais de 20 anos na região do Planalto Catarinense assessorando agricultores familiares e suas organizações nas atividades de produção, beneficiamento e agroindustrialização, crédito e comercialização da produção e certificação dos produtos agroecológicos. Além disso, trabalha nos setores de capacitação profissional e de organização social.

realização das entrevistas semi-estruturadas com profissionais envolvidos com as temáticas de pesquisa.

Por fim, a terceira etapa se deu no período de 10 a 19 de dezembro de 2006, quando se procurou fazer uma análise do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional através de entrevistas com atores chave, com o objetivo de compreender de que maneira a problemática socioambiental foi incorporada no diagnóstico regional e como se deu o processo de elaboração do PDR.

Nessas oportunidades, participamos em reuniões e eventos regionais importantes e pertinentes para a obtenção de uma visão crítica do processo de elaboração do Plano. Destacamos a participação nos seguintes eventos:

1. Janeiro de 2006: acompanhamento de agrônomos da UFSC em propriedades de produtores de maçã, para estudo da cadeia produtiva;
2. Dia 16 de novembro 2006: participação da reunião do Conselho de Desenvolvimento Regional no Núcleo de Educação Profissional (NEP) localizado em São Joaquim);
3. Dia 22 de novembro de 2006: participação no Seminário Aquífero Guarani, em Urubici organizado por
4. Dia 12 de dezembro de 2006: participação do Seminário de Avaliação do Plano de Desenvolvimento Regional 2003-2006 no Centro de Treinamento de São Joaquim (CETREJO) da EPAGRI;
5. Dia 14 de dezembro de 2006: participação em uma das reuniões de criação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial promovida pelo MDA através da Associação Vianeí, no CETREJO.

7. Estrutura da Dissertação

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além da introdução. No capítulo I, recuperamos, de maneira sintética, a incorporação das dimensões da sustentabilidade e da territorialidade no debate contemporâneo sobre alternativas de desenvolvimento do mundo rural.

No capítulo II buscamos elaborar um diagnóstico socioambiental regional, destacando os principais problemas no cenário atual relativos à degradação socioambiental gerada pelo estilo dominante de desenvolvimento na região. Como já foi salientado acima, o diagnóstico baseou-se na recuperação dos aspectos considerados centrais do histórico de colonização e desenvolvimento do Planalto Serrano.

No Capítulo III analisamos o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional que foi finalizado em 2005, tendo como base as entrevistas com atores chave e informações contidas no referido plano e documentos correlatos. Na primeira parte deste capítulo, apresentamos a metodologia proposta pelo PDR para sua elaboração e em seguida analisamos a metodologia efetivamente executada nas oficinas de diagnóstico e elaboração do Plano. Procuramos assim mostrar de que maneira os impactos socioambientais – com ênfase no agravamento da pobreza e da degradação da base de recursos naturais foram incorporados pelo PDR.

Por fim, no capítulo final oferecemos uma síntese dos principais resultados alcançados, retomando as questões norteadoras do trabalho de pesquisa indicando pistas de pesquisa suplementar sobre o tema. Para tanto, mobilizamos as noções de *conexões institucionais transescalares*, *co-gestão adaptativa* e *resiliência*, que consideramos essenciais à uma apreensão cada vez mais lúcida dos desafios que cercam hoje em dia a pesquisa sobre o desenvolvimento de regiões rurais fragilizadas do ponto de vista socioeconômico e degradadas do ponto de vista socioambiental.

Capítulo I

Elementos Conceituais do Desenvolvimento: a sustentabilidade e o território

Apresentação

Neste capítulo pode ser encontrada uma síntese da revisão de literatura efetuada na elaboração do enfoque analítico da dissertação. Dessa forma, o foco foi concentrado em trabalhos relacionados aos conceitos de desenvolvimento, ecodesenvolvimento e desenvolvimento territorial sustentável. Além disso, tendo em vista assinalar o esforço realizado no sentido de complexificar este último conceito, o texto contém referências ao argumento de Amartya Sen⁸ – Prêmio Nobel da Paz de 1998 – sobre “desenvolvimento como liberdade”.

1. O “Desenvolvimento” segundo Cornélius Castoriadis

A partir do século XIV ocorre uma convergência ou “coincidência” entre o nascimento e expansão da burguesia (época de interesse obsessivo e crescente pelas invenções e descobertas, da matematização das ciências e a perspectiva de um progresso indefinido do conhecimento) e o surgimento da idéia de que o emprego apropriado da razão é condição necessária e suficiente para que nos tornemos senhores e possuidores da Natureza. Esta é uma das linhas de força do pensamento de Castoriadis, considerado um expoente do pensamento contemporâneo de vanguarda sobre os impasses da modernidade e sobre um novo conceito de desenvolvimento.

Desses dois processos difunde-se a “idéia de que o crescimento ilimitado da produção e das forças produtivas é, de fato, o objetivo central da vida humana” (Castoriadis, 1987 p.144). A esta “idéia” o autor dá o nome de “significação imaginária social”. Essa significação corresponde a novas atitudes, valores e normas. Em poucas palavras “o que conta passa a ser aquilo que é contado”. Nesta época acreditava-se que não havia limites para as possibilidades da razão, e esta razão usava a matemática como linguagem.

O mundo moderno ocidental é, em parte, fruto desta “convergência”. Nele, o desenvolvimento não tem uma finalidade bem definida a ser atingida, embora possa ser “muito bem medido”. “O movimento dirige-se para o cada vez mais (mais mercadorias,

⁸O economista indiano Amartya Sen tem toda uma obra dedicada ao fenômeno da fome e da pobreza e recebeu em 1998 na Academia Sueca de Economia o prêmio Nobel por suas contribuições ao estudo do bem estar social.

mais anos de vida, mais casas decimais, mais publicações científicas, mais pessoas com o título de doutor) e o mais é o bom” (Castoriadis, 1987 p.154).

Mas o que é o desenvolvimento na sua origem? “Um organismo se desenvolve à medida que progride em direção à sua maturidade biológica” (Castoriadis, 1987, p.142). Desenvolvemos uma idéia quando compartilhamos tudo que acreditamos estar implícito em seu significado. Isso implica que, para desenvolver, tenha-se um processo próprio referente à essência daquilo que está em desenvolvimento, e esta essência define uma “forma final”, a ser atingida. Neste sentido, o desenvolvimento implica na definição de uma “maturidade”. Por isso, “não pode haver desenvolvimento sem um ponto de referência, um estado definido que deve ser atingido; e a natureza fornece para todo ser, um estado final desse tipo” (Castoriadis 1987, p.144).

Deste histórico de construção das “significações imaginárias sociais” surge a idéia de “crescimento indefinido”, entendida como sinônimo de “desenvolvimento”. Esta significação está mudando, mas ainda é predominante nas dinâmicas de regulação do desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Hoje estamos vivendo a crise representada pelo acúmulo maciço dos impactos sociais, humanos e ambientais destas significações e das ações desencadeadas por seu complexo de valores e atitudes.

Daí emerge uma nova questão: como, e com base em que, se pode determinar o estado a ser atingido, se reconhecemos que a constituição do estado atingido é de caráter relativo à essência daquilo que se desenvolve? Como podemos determinar tal estado próprio de um e de todos, em que “o livre desenvolvimento de todos seria ao mesmo tempo o fim e a condição do livre desenvolvimento de cada um?” (Dupuy,1980, p.16).

A idéia central aqui repousa na demonstração de que o termo desenvolvimento reproduz uma significação social, e que a crise do desenvolvimento deve-se, essencialmente, ao fato das significações imaginárias serem cada vez menos aceitas socialmente. Disso decorre que as instituições (entendidas aqui como os valores, atitudes, leis, etc) que

encarnam estas significações, vêm sendo questionadas por determinados segmentos da sociedade.

Para Castoriadis (1987), a luta dos homens que vivem sob o sistema socioeconômico predominante e contestam este mesmo sistema representa uma das causas principais do abalo gerado pela aceitação dessas significações imaginárias. Este é o principal aspecto da crise do modelo de desenvolvimento hegemônico, proveniente de um acúmulo maciço de danos socioambientais, pela qual a violação de liberdades elementares persiste há muito tempo.

1.1 Pressupostos básicos do pensamento moderno sobre o desenvolvimento

As pesquisas sobre o fenômeno do desenvolvimento remontam ao período subsequente à IIª Guerra Mundial. Contudo, a eclosão da Primeira Guerra, seguida da Grande Depressão, da ascensão do fascismo e do nazismo na Europa e da iminência de uma nova guerra mundial provocaram um abalo na ideologia oficial do liberalismo.

De fato, a crise econômica representada pela quebra da bolsa de valores em 1929 já havia suscitado reflexões pioneiras acerca dos limites do crescimento econômico. O liberalismo viveu então o problema inesperado de superprodução. Nos anos 1930, a regulação da vida econômica na esfera global era feita pelo mercado de acordo com os pressupostos da economia clássica⁹. Após a crise, observa-se, a partir da difusão da teoria keynesiana, a maximização do uso da mão-de-obra e do capital e a introdução do Estado como principal regulador das atividades econômicas. Por sua vez, os preceitos keynesianos começaram a perder espaço com as crises econômicas dos anos 1970, dando margem ao ganho de hegemonia progressiva da teoria econômica neoliberal.

Nesta época, os recursos naturais ainda pareciam ser abundantes, já que a energia era oferecida a baixo custo e não existiam instrumentos de gestão claramente definidos para

⁹Segundo Cazella (2002), admite-se como pressuposto o modelo de concorrência perfeita em que os mercados não têm falhas nem imperfeições. A busca desse modelo de mercado idealizado justifica a implementação dos mecanismos institucionais adequados, sendo o Estado uma fonte de ineficiência a ser minimizada.

o controle dos usos dos recursos naturais. Se, por um lado, muitos teóricos pensavam que a qualidade de vida seria alcançada pela via da redução da produção e do consumo de bens e serviços, por outro lado essa qualidade viria justamente pela via contrária.

No período posterior à IIª Guerra Mundial, o debate foi polarizado pelas idéias de François Perroux, que confluíram no sentido da formalização da escola estruturalista. No entanto, como aponta Cazella (2002, p.4),

...a construção de Perroux pertence ao pensamento do desenvolvimento operado de cima e que predominou até meado dos anos 1970. Nessa concepção, o Estado tem o papel de organizador e a grande empresa industrial aquele de investidor. Esse tipo de concepção considera o desenvolvimento como sendo uma questão de um grupo restrito de pessoas e de empresas, já que a maioria da população é incapaz de tomar iniciativas. Trata-se de uma visão uniforme do desenvolvimento que não considera as diferenças entre as regiões e as categorias sociais cuja exclusão faz parte do processo.

Entre as décadas 1940 e 1950, no âmbito da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), instituição ligada à Organização das Nações Unidas, reuniu-se um grupo de cientistas sociais dentre eles o brasileiro Celso Furtado, elaborou importantes questionamentos e iniciou uma inovadora formulação relativa ao desenvolvimento. Sua principal inovação foi a ênfase colocada na importância dos conceitos de cultura e de processo histórico na problemática do desenvolvimento. Segundo Cazella (2002, p.5, apud Furtado (1948),

a criatividade cultural e os processos históricos devem se combinar e se articular com a compreensão do comportamento dos agentes econômicos e traz a noção de um desenvolvimento a partir de dentro aonde a inserção no mercado externo é condicionada à existência de um mercado interno forte e em expansão.

Essa corrente teórica ficou conhecida como sendo dos estruturalistas latino-americanos, por defender reformas estruturais, a exemplo da reforma agrária, nos países periféricos ou subdesenvolvidos. Essa abordagem evoluiu no sentido de incorporar uma visão mais ampla da temática do desenvolvimento. Via-se com mais clareza como se dava a formação de sociedades em que as relações externas eram assimétricas e por isso provocam dependência, além de se articularem internamente com o sistema de dominação social.

No pós-guerra, o êxito alcançado pelo esforço de reconstrução econômica das nações ocidentais destruídas superou as expectativas, iniciando uma longa fase de expansão socioeconômica. Por esse motivo, atribuiu-se ao crescimento econômico o poder de solucionar todos os problemas humanos. Acreditava-se que as novas ferramentas teóricas, como os cálculos de regulação da demanda e das taxas de crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto) por habitante, forneceriam as respostas aos desafios encontrados.

Porém, a fome permanecia na realidade quotidiana de grande parte da população do planeta e o “terceiro mundo” ¹⁰ não apresentava nenhum crescimento econômico, ou então um crescimento demasiado lento. Para a ideologia reinante à época, “isso ocorria porque os países do terceiro mundo não se desenvolviam. O problema então consistia em desenvolvê-los ou fazê-los se desenvolver” (Castoriadis, 1987, p.136).

Na época, desenvolver significava fazer com que os países de Terceiro Mundo entrassem no caminho do crescimento econômico. Logo que introduzida, esta ideologia sofreu críticas que nem sempre estavam ligadas ao seu caráter excludente ou à sua incapacidade de assegurar o crescimento, mas por preocupar-se *apenas* com o crescimento e promover *apenas* a dimensão econômica deste processo.

Neste sentido, tais críticas apontam as origens conceituais de um crescimento econômico que era, e ainda é, de um tipo determinado e com um conteúdo específico e

¹⁰Expressão cunhada para diferenciar os países capitalistas desenvolvidos (primeiro mundo) e do bloco socialista (segundo mundo) dos demais, a maioria africanos, asiáticos e latino-americanos.

padrão que acarreta determinadas consequências humanas, sociais e ambientais. Algumas instituições e pesquisadores começavam, então, a se perguntar qual o preço que os seres humanos teriam de pagar pelo crescimento econômico.

A resposta oferecida pelos críticos mais radicais, a exemplo daqueles filiados ao Clube de Roma, foi a contestação do enfoque *economicista*, que acabou sendo mal interpretada como sendo uma defesa do *crescimento zero*. Suas implicações eram demasiado subversivas para os defensores da regulação pelo mercado da dinâmica modernizadora. Quando se tornou evidente que o progresso, a expansão e o crescimento não eram virtualidades inerentes a todas as sociedades humanas, mas sim propriedades específicas das sociedades ocidentais, forjou-se o termo *desenvolvimento*.

Dessa forma, para os países desenvolvidos, o problema parecia unicamente o de conduzir as demais sociedades à famosa “etapa de decolagem”. Assim, uma sociedade madura em estado normal era aquela que apresentava capacidade de crescer indefinidamente, e assim os obstáculos ao desenvolvimento tornaram-se os grandes problemas dos outros países e sociedades menos maduras ou menos desenvolvidas.

Em consequência passou-se a investir na criação dos “pólos de desenvolvimento”, com base na teoria de François Perroux. A partir dessa idéia, começou-se a importar tecnologia dos países centrais, mas logo constatou-se que eram necessários homens capacitados para fazer funcionar as máquinas, criando-se, então, a demanda por formação técnica e aprimoramento profissional. Como aponta Castoriadis (1987, p.141), “algo não ia bem nos países em via de desenvolvimento: eles estavam repletos de pessoas que, elas mesmas, não estavam em via de desenvolvimento”.

Assim chegou-se à conclusão que em realidade não havia obstáculos ao desenvolvimento que fossem particulares e discerníveis. Percebeu-se que para o Terceiro Mundo se desenvolver era preciso que “se modificassem as estruturas sociais, as atitudes, a mentalidade, as significações, os valores e a organização psíquica dos seres humanos” (Castoriadis, 1987, p.142).

No Brasil, a orientação do desenvolvimento seguiu as demandas de consumo das pequenas elites e dos mercados de exportação, trazendo como consequência o problema da concentração de renda. O modelo de industrialização brasileiro incorporou eminentemente os preceitos fordistas¹¹, sendo dirigido, hegemonicamente, pelo pensamento político-econômico neoclássico.

Segundo Abramovay (1991) em alguns países latino-americanos, como o Brasil, o modelo capitalista não se articula como em países ricos e, portanto, não se baseia no aumento do consumo das massas, no aumento dos salários da maioria dos trabalhadores e no acúmulo de capital. Somos herdeiros de um modelo elitizado e que não tem compromisso com os custos socioambientais implicados em suas estratégias

1.2 Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável

A partir da década de 1960, começou a emergir a preocupação com os impactos socioambientais do crescimento/desenvolvimento assim concebido. Em 1968, intelectuais, empreendedores e homens políticos preocupados com as estratégias mundiais do desenvolvimento se reuniram na *Accademia dei Lincei* em Roma, para discutir os dilemas atuais e futuros da humanidade.

Deste encontro nasceu o chamado *Clube de Roma*, antes citado, uma organização informal composta por pessoas oriundas de vários países, através da qual intensificou-se o debate a respeito dos riscos do modelo de desenvolvimento adotado pelos países ricos e exportados para o restante da comunidade internacional.

Os objetivos centrais eram (1) promover o entendimento dos componentes variados, mas interdependentes (econômico, político, sociais e naturais), que formam o sistema global em que vivemos e (2) chamar a atenção dos que são responsáveis por decisões de alto alcance e dos cidadãos comuns, em esfera mundial, para este novo modo de

¹¹Modelo de desenvolvimento baseado na produção industrial em série e larga escala. Na agricultura brasileira foi traduzido pela valorização da grande propriedade altamente tecnificada e consumidora de insumos externos e mão-de-obra assalariada.

entender as relações dos sistemas que compõem a vida humana e assim promover novas iniciativas e planos de ação (Meadows et al, 1972).

Dessa perspectiva, no primeiro relatório publicado pelo grupo, passou a ser evidenciada a necessidade de um exame a fundo das inter-relações entre crescimento da população, desenvolvimento industrial e agrícola, utilização dos recursos naturais e contaminação do meio ambiente. Para tanto, foram usados os métodos que a cibernética e as ciências sociais dispunham naquela época, e o grupo ao final chegou a conclusões bastante desalentadoras, suscitando polêmicas no mundo inteiro.

A convicção que uniu os integrantes do Clube de Roma era que os grandes problemas que desafiam a humanidade “são de tanta complexidade e são tão inter-relacionados, que as instituições e os planos de ação tradicionais já não são capazes de superá-los, nem mesmo de enfrentá-los em seu conjunto” (Meadows et al., 1972, p.11). Os principais problemas estudados foram aqueles que afligiam os povos de todas as nações e constituíam o “dilema da humanidade”: (1) a pobreza em meio à abundância; (2) a deterioração do meio ambiente; (3) a perda de confiança nas instituições; (4) a alienação da juventude; e (5) a corrida armamentista, entre outros. Como aponta Meadows (1972, p.11),

o dilema da humanidade é que o homem pode perceber a problemática e, no entanto, apesar de seu considerável conhecimento e habilidades, ele não compreende as origens, a significação e as correlações de seus vários componentes e, assim, é incapaz de planejar soluções eficazes.

O relatório elaborado pelos membros do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade já completou 34 anos, mas continua atual. No início dos anos 1970, quando da realização da primeira conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento (Estocolmo, 1972¹²), do Encontro de Founex¹³, em junho de 1969, e

¹²A ONU realiza em Estocolmo, na Suécia, sua primeira conferência sobre o ambiente. Na ocasião é criado o Pnuma (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

¹³A conferência de Founex, Suíça, em 1969, publicou em junho de 1971 o Relatório Founex, enfatizando que desenvolvimento e meio ambiente eram "dois lados da mesma moeda".

da Declaração de Cocoyoc¹⁴, em 1974, a problemática do meio ambiente era tida como um tema de interesse global que afeta e compromete a todos.

Mesmo havendo nesta época dois lados divergentes quanto às estratégias de desenvolvimento e dos tipos de crescimento que as sociedades deveriam escolher, para ambos os lados a necessidade do crescimento representava uma convergência, sendo a única solução viável.

No início dos anos 70, duas correntes diametralmente opostas se confrontavam. Os defensores do crescimento a qualquer preço percebiam o meio ambiente como sendo um mero capricho de burgueses ociosos, ou então como mais um obstáculo colocado ao avanço dos países do hemisfério Sul em processo de industrialização. Segundo eles, haveria tempo de sobra para nos ocuparmos do meio ambiente, a partir do momento em que os países periféricos atingissem os níveis de renda *per capita* dos países do Centro. À esquerda e a direita compraziam-se, além disso, em cultivar um otimismo epistemológico a toda prova baseado no pressuposto de que a humanidade encontraria sempre as inovações técnicas necessárias para prosseguir em sua marcha ininterrupta rumo ao progresso material. No outro extremo, os catastrofistas que anunciavam o apocalipse para o dia seguinte dividiam-se em duas facções: por um lado, aqueles que apregoavam o fim iminente em consequência do esgotamento dos recursos naturais; e por outro, aqueles que anteviam a chegada da catástrofe em consequência da poluição excessiva (Sachs, 2004, p.1).

A partir desse momento, a temática do meio ambiente começa a tomar fôlego e força. De acordo com Hurtubia (1976), Maurice Strong – Diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente –, utiliza em 1973, pela primeira vez, o termo

¹⁴Trata-se de um simpósio de peritos realizado em Cocoyoc, no México, em 1974, organizado pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) e pela Comissão sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), da ONU. Nele, aprofundaram-se as discussões sobre a conexão existente entre explosão populacional, pobreza, degradação ambiental e responsabilidade dos países desenvolvidos com esses problemas, devido a seu elevado nível de consumo, desperdício e poluição. A Declaração de Cocoyoc foi influente em modificar as atitudes dos principais pensadores ambientais. O que foi elaborado em Cocoyoc influenciou o primeiro parágrafo de Estratégia de Conservação Mundial (*World Conservation Strategy*) publicada em 1980.

“ecodesenvolvimento”, que se refere a um desenvolvimento econômico e social, no qual deve ser considerada e incorporada a variável meio ambiente.

O ecodesenvolvimento surge, então, como uma resposta à necessidade de colocar em sincronia os processos ecológicos e os processos socioeconômicos, gerindo-se a produtividade dos sistemas ecológicos, com o propósito de satisfazer as necessidades básicas da população a curto, médio e longo prazo (Hurtubia, 1976). A idéia era de minimizar ao máximo o uso dos recursos naturais não renováveis, substituindo-o pelo uso dos recursos renováveis, como a energia solar. Essa noção foi retomada por Sachs (1993, p.24), que aponta as cinco dimensões constituintes do ecodesenvolvimento, a saber:

1. ***Sustentabilidade social***: está relacionada à construção de processos de desenvolvimento baseados em outro tipo de crescimento e outro tipo de sociedade, a chamada civilização do ser e não do ter;
2. ***Sustentabilidade econômica***: “possibilitada por uma alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. [...] a eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas por meio de critérios de lucratividade microempresarial” (Sachs, 1993, p. 25);
3. ***Sustentabilidade ecológica***: de maneira paulatina, deve possibilitar uma intensificação do uso dos recursos potenciais dos distintos ecossistemas com o mínimo de dano aos sistemas de sustentação da vida. Buscar limitar o consumo de recursos não-renováveis e produtos facilmente esgotáveis, substituindo-os por recursos renováveis. Redução da poluição (através da reciclagem) e diminuição do consumo. Intensificação da pesquisa com o fim de produzir tecnologias limpas e, por fim, definir regras para proteção ambiental, bem como de um aparato institucional que assegure o cumprimento das normas propostas;

4. **Sustentabilidade espacial:** almeja a melhoria da relação rural-urbano através de um equilíbrio na distribuição territorial das pessoas e suas atividades;
5. **Sustentabilidade cultural:** está relacionada à [...] “busca das raízes endógenas nos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudança no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitam as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local” (Sachs, 1993, p. 27).

Ainda de acordo com Sachs (1986, p.15), deve-se levar em consideração, também, seis níveis para pensar o ecodesenvolvimento:

1. a estrutura de consumo: depende da distribuição da renda e dos valores da sociedade;
2. o regime político: a forma como este se responsabiliza pelos custos sociais. Ou seja, se meramente através de regras de mercado – regras das economias capitalistas, de externalizar custos –, se por intermédio dos princípios de economias planificadas, ou formas mistas.
3. as técnicas empregadas: despoluição associada à escalada de produção e dos seus danos, a utilização de técnicas não destruidoras, que internalizam a dimensão ambiental.
4. modalidades dos recursos naturais e de energia: analisadas sob aspectos dos desperdícios de recursos raros, das possibilidades da reciclagem dos desperdícios e do controle da taxa de obsolescência de certos bens duráveis e de equipamentos, para se diminuir a utilização dos recursos raros neles incorporados.
5. as formas de ocupação dos solos, visto que produções e atividades idênticas acarretam efeitos muito diversos, segundo a sua localização.
6. o tamanho, o ritmo de crescimento e a distribuição da população (contudo, deve-se se levar em consideração o consumo *per capita*).

A partir desses pressupostos básicos, este autor define da seguinte forma a noção de ecodesenvolvimento:

[...] é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também aquelas em longo prazo. Opera, portanto, com critérios de progresso relativizados a cada caso, aí desempenhando papel importante à adaptação ao meio postulada pelos antropólogos (Sachs, 1986, p. 18).

Em 1983, a ONU criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Em 1988, essa comissão publicou seu primeiro relatório – Relatório Bründtland - que foi amplamente divulgado através do nome de seu presidente, a Primeira Ministra norueguesa. O conceito de desenvolvimento sustentável, enunciado pelo relatório Bründtland e que se difundiu em esfera internacional, consiste em garantir as necessidades do presente sem comprometer as oportunidades das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades.

A incorporação da noção da sustentabilidade no relatório das Nações Unidas está ligada historicamente às reflexões do Clube de Roma e aos estudos sobre ecodesenvolvimento. Contudo, segundo alguns autores, no plano internacional, o vocábulo *ecodesenvolvimento* não foi adotado pelas organizações da ONU em razão de seu conteúdo enfaticamente restritivo ao crescimento econômico. De acordo com Cazella apud Godard (2002, p.9) “foi após essa desistência que o desenvolvimento sustentável foi forjado como alternativa consensual entre as diversas organizações internacionais”.

1.3 A Crítica à Sustentabilidade

As análises críticas sobre o conceito de sustentabilidade baseiam-se em duas grandes linhas de argumentação. A primeira está ligada à suposta impossibilidade do cálculo

econômico convencional incorporar efetivamente os custos socioambientais das atividades produtivas. Segundo Kapp (1960), os custos sociais (ritmos de trabalho maléficis à saúde, barulhos danosos à audição, inadequadas condições de habitação e trabalho, pobreza, conflitos etc) e a degradação ambiental, vistos como conseqüências inevitáveis do modelo hegemônico que emergiram no debate político dos anos 1960, por meio da noção de “externalidades”¹⁵ da regulação econômica neoclássica, passaram assim a constituir um desafio para as pesquisas sobre alternativas de desenvolvimento.

De fato, a degradação socioambiental foi por muito tempo negligenciada ou mantida na periferia da teoria econômica. As condições críticas na qual nos encontramos põem e cheque a relevância e a adequação dos enfoques convencionais de análise do fenômeno do desenvolvimento. Esta constatação levou Kapp (1970, p. 833) a admitir que a crise atual constitui “um dos mais fundamentais, perigosos e complexos problemas que a humanidade já enfrentou”.

Segundo este autor, a teoria econômica convencional não pode oferecer soluções para nenhuma das várias formas de degradação ambiental e custos sociais correlatos. As relações de interdependência e as reações em cadeia entre as variáveis que originam os distúrbios ambientais diferem em tipo e complexidade daquelas que a teoria econômica tradicionalmente considera. Por exemplo, a poluição das águas e do ar não é resultante apenas do volume de produção e da emissão de dejetos. Ela é condicionada também pelas interações entre um grande número de variáveis.

O fato é que as taxas atuais de poluição do ar e das águas são influenciadas por inúmeras variáveis interdependentes, a exemplo da velocidade dos ventos, do fluxo dos rios e da temperatura da água. Da mesma forma que a contaminação radioativa de sistemas aquáticos fechados ou semi-fechados, como lagos e rios, por reatores atômicos, não é medida pelo simples volume da emissão de gases ou efluentes aquáticos. Essa taxa de contaminação vai depender das taxas de diluição e do tipo de constituição física dos reatores e da taxa de assimilação pelos sistemas biológicos.

¹⁵Externalidade é um conceito elaborado pela teoria econômica na tentativa de internalizar as questões ambientais e sociais dentro dos modelos econômicos. O inglês Alfred Marshall, analisando o momento histórico da Inglaterra no início do século passado, cunhou o termo “economias externas”. Nesse sentido criaram-se os princípios do poluidor-pagador e outros, mas a lógica de exploração voltada ao mercado permaneceu. As externalidades podem ser positivas (emprego, tecnologias não poluentes, investimentos compartilhados...) ou negativas (degradação do meio, custos sociais). Fonte: Elaboração Própria.

Em síntese, as consequências das atividades econômicas sobre o meio ambiente seguem uma dinâmica cumulativa e interdependente que difere daquela calculada quando se isola (paradigma da simplificação) o “agente poluidor” do meio com o qual ele irá, assim que descartado, interagir. Por isso “quando falamos em degradação ambiental, nós queremos dizer, efetivamente, a degradação dos meios natural e social humanos” (Kapp, 1970, p.92). Logo, para este autor a degradação ambiental é também uma degradação social. Por desconhecermos as relações de interdependência entre os elementos, muitas consequências podem ainda permanecer ocultas por muito tempo, exatamente pelo complexo elo que liga os elementos e os faz interagir em uma dinâmica totalmente desconhecida e imprevisível.

No caso da busca de enfrentamento do problema da reparação por danos socioambientais, caso seja aplicado o princípio do poluidor-pagador, a aplicação de técnicas de mensuração baseadas na economia convencional mostra-se inadequada. As incertezas sobre a dinâmica dos sistemas ecológicos tornam inconcebível a internalização das externalidades pela via do cálculo monetário. Não se sabe quanto custa o crescimento do efeito estufa causado por fatores antropogênicos, embora ele seja um fenômeno desejável para a manutenção das condições de vida para as gerações atuais e futuras.

A complexidade é inerente aos sistemas socioambientais. Ela pode ser entendida como um “tecido de constituintes heterogêneos inseparavelmente associados, que coloca o paradoxo do uno e do múltiplo”, (Morin, 1990, p.17). Esse tecido é o lugar de ancoragem de acontecimentos, ações, interações, retroações, acasos e determinações, que constituem o mundo a nossa volta.

Em outras palavras, esse autor sugere que as questões relativas aos distúrbios ambientais e custos sociais devem ser vistas como resultado da interação de um conjunto de sistemas complexos (econômico, físico, meteorológico, biológico, social, etc.) nos quais uma série de fatores interagem através de processos de “feedback”¹⁶. Por

¹⁶*Feedback* - retroalimentação ou realimentação - é um processo que ocorre num determinado sistema em resposta à relação que ele estabelece com o ambiente. Pode ser positivo (ou de reforço) ou negativo (ou de balanço), dependendo do tipo de resposta ao estímulo recebido. Ou seja, ele acontece no sistema a partir da relação entre o sistema e o ambiente. Para Morin (2000), os *feedbacks* são de balanço, quando anulam ou diminuem a resposta ou o desvio, e de reforço, quando ampliam a resposta ou o desvio.

isso, transferir as ferramentas de análise da economia para os problemas sociais e ambientais induz a conclusões vazias e até irrelevantes.

Tais interações são vistas como tanto mais complexas quanto menos exploradas ou conhecidas pelo funcionamento dos sistemas que as disciplinas convencionais vêm estudando. Tudo isso põe em questão não apenas o escopo de análise da economia, mas também a eficiência do mercado como um mecanismo para dirigir e coordenar as decisões das várias unidades produtivas (firmas) ou subsistemas econômicos (conjunto de empresas direcionado a um ramo específico) à luz dos sinais indicativos provenientes de um sistema de preços.

A segunda perspectiva de análise recupera a crítica formulada por Georgescu-Roegen (1971) formula a partir de seu enfoque termodinâmico do sistema econômico (economia ecológica) e por Dupuy (1980), a crítica à ecologia do capitalismo. Conforme demonstra Georgescu-Roegen (1971, p.3), “a lei da entropia pode ser vista como a mais econômica das leis físicas”. No entanto, a ciência econômica surgiu filiada ao paradigma newtoniano enquanto que a termodinâmica era crítica à física de Newton. Como aponta Werner (1995, p.105), “tal filiação epistemológica certamente está na origem do crescente distanciamento da ciência econômica da realidade concreta”.

Para compreender o que estes autores querem dizer, precisamos recuperar alguns preceitos da Termodinâmica. Segundo sua primeira lei, em qualquer processo natural a energia total do sistema se conserva, ou seja, fica constante. Essa constatação, fruto de experiência acumulada, converteu-se em uma das pedras fundamentais da Ciência, a lei da conservação da massa e da energia, segundo a qual, em todo processo, a quantidade total de massa e energia é inalterável no sistema como um todo.

O planeta Terra é considerado um sistema fechado em relação à matéria (não troca matéria com outros sistemas, considerando-se os meteoros como desprezíveis) e aberto em relação à energia (troca energia com o universo – sol, por exemplo). Daí temos que, pela segunda lei da termodinâmica, segundo a qual em um sistema fechado a entropia é crescente, a tendência é a transformação da energia livre (disponível e organizada) em

energia dissipada (indisponível e desorganizada). Essa transformação, portanto, é qualitativa, visto que, de acordo com a primeira lei da termodinâmica, do ponto de vista quantitativo, prevalece a lei da conservação da matéria-energia no sistema como um todo.

Para ilustrarmos isso com um exemplo, podemos lembrar da fotossíntese. Neste processo, a energia inicial representada pelos ingredientes necessários à sua realização será igual à energia final representada por seus produtos. Isto é a primeira lei. Contudo, precisamos completar este entendimento com a segunda lei da termodinâmica, segundo a qual, em realidade, a energia total se mantém em quantidade, mas não em qualidade.

Esta segunda lei regula todas as nossas atividades, desde escovar os dentes até andar de avião. Em todas as essas atividades estamos “degradando” energia, ou seja, diminuindo sua qualidade, a dissipando. Esta afirmação, baseada na segunda lei da termodinâmica, quer dizer que durante a evolução a energia útil disponível no universo será sempre menor que no instante anterior. Energia útil significa energia que pode ser convertida em trabalho e a medida da degradação da energia útil ou do grau de irreversibilidade do processo é feita através da variação da entropia do universo.

A entropia também pode representar o grau de desordem desse sistema. A quantidade de desordem é o número de vezes que um sistema pode ser re-arrumado de modo que o ambiente externo veja o sistema da mesma maneira. No universo em que vivemos, ou na pequena parte que ocupamos dele, a desordem sempre aumenta com o tempo. Assim também varia a entropia.

Portanto, as únicas mudanças possíveis num sistema delimitado (econômico, por exemplo) são aquelas em que a entropia ou aumenta ou permanece inalterada. Variações em que a entropia diminui não são possíveis. A entropia pode diminuir em algum lugar, desde que ela aumente em outro lugar pelo menos na mesma quantidade. Ou seja, a entropia de um sistema diminui somente quando ele interage com outro sistema cuja entropia aumenta no processo.

Este aumento da entropia resultante das atividades do sistema representa, grosso modo, que o funcionamento deste sistema gera desordem no ambiente que recebe os produtos

resultantes de seu “metabolismo”. A poluição e o lixo são exemplos de produtos do sistema social que ao serem gerados engendram desordem em algum outro lugar do sistema. Este metabolismo é alimentado pela qualidade energética que a “ordem” existente na matéria prima utilizada (petróleo, por exemplo) libera ao ser consumida.

Assim, às custas da ordem da matéria prima que consumiu para existir, o sistema se reproduz, mas gerando sempre desordem no ambiente. Ordem e desordem qualificam a energia disponível. Dessa forma, podemos dizer que a qualidade para uso humano da energia contida na matéria organizada (petróleo, por exemplo) é muito superior à qualidade da energia existente nos subprodutos que o uso dessa matéria organizada gera (metano, gás carbônico, lixo, calor, poluição, etc).

O fato é que vida se afirma enquanto capacidade de manutenção de uma baixa entropia interna (alta ordem) frente à degradação entrópica externa. Esta capacidade de manter baixa entropia interna repousa na sua capacidade de reciclagem. Como vimos, no nível energético a Terra comporta-se como um sistema aberto pela capacidade de absorção e transformação da energia solar e de sua circulação pelas cadeias alimentares. Já na dimensão material, o planeta comporta-se como um sistema fechado, e a biosfera se mantém graças a seu perfeito sistema de reciclagem material.

Mas este “consumo” que a vida demanda para persistir evoluiu de maneira a encontrar um ciclo de renovação completo. Os processos de reciclagem da vida são representados pelos ciclos biogeoquímicos e pelo fluxo da energia e matéria através dos organismos.

Contudo, se analisarmos o comportamento “consumista” do sistema social hegemônico da espécie humana, não é difícil constatar que seu ritmo e sua escala caminham contra o fluxo da vida. Não respeitamos os ciclos de renovação da biosfera. Por esse motivo nosso sistema social gera um aumento de entropia no sistema como um todo - o planeta Terra.

É neste ponto que a equação sobre a qual o sistema social hegemônico se ergueu mostra-se insustentável. Ela é irreversível. Somos capazes de transformar a matéria e assim usar a energia que ela possui para realizar trabalho, mas não podemos produzir matéria a partir da energia. Este processo só a fotossíntese pode fazer. O grau de

irreversibilidade dos processos que nossa sociedade precisa para se manter é muito alto e esses processos geram alta entropia.

Dessa forma chega-se a uma impossibilidade estrutural de alcance de um “desenvolvimento ecológica e socialmente sustentável” nos moldes de uma economia capitalista. Ou seja, a qualidade não pode ser reduzida a uma quantidade, nem vice-versa (Kapp, 1970) e o ritmo de degradação entrópica é crescente (Georgescu, 1976). Como coloca Werner (1995, p.111), “é uma ilusão acreditar que um desenvolvimento sustentável seja alcançável no interior dos mecanismos do funcionamento do mercado”.

A matéria-prima que precisamos para suprir nossas demandas se torna crescentemente escassa. É possível sugerir que invistamos na reciclagem da matéria, como freio à escassez dos recursos, mas não como solução definitiva. O que então vem acontecendo há tempos é que quantidades enormes de matéria são convertidas em energia desorganizada, que não volta a se organizar através dos processos biogeoquímicos. Assim, o processo só ocorre em um sentido.

Rompendo-se com o tempo circular, central ao funcionamento biosférico, o capitalismo rompe também com a estabilidade da biosfera e sua capacidade de manutenção frente à degradação entrópica. Maior produtividade e maior produção representam maior degradação entrópica através da produção de lixo e poluição, por exemplo. A partir do modo de produção capitalista, produzir hoje significa reduzir as possibilidades de produzir amanhã.

Portanto, este conceito articula-se com a crítica à sustentabilidade na medida em que ele demonstra que, para todo trabalho realizado pelo homem dentro do modelo tecnológico hegemônico, as bases de sua sustentação vão diminuindo sem restauração em tempo hábil.

Ao que parece, a ciência econômica negligencia a base material do próprio processo econômico e é incapaz de dar conta do aspecto histórico irreversível do processo de desenvolvimento. A atual crise ambiental torna urgente a incorporação da problemática da entropia no pensamento econômico, já que sua sustentabilidade está diretamente

ligada à base material que lhe serve de suporte e à capacidade do meio em absorver a alta entropia resultante do processo econômico.

Como discutido por Georgescu-Roegen (1976, p.1), “o destino desagradável da epistemologia mecanicista estava selado há mais de um século atrás, quando a termodinâmica nos compeliu a levar a notícia da irreversibilidade irrevogável que domina o mundo físico ao nível macro”. Como o planeta Terra é fechado em relação à matéria, suas reservas de matéria são finitas. Assim, toda matriz tecnológica industrial predominante usa a matéria existente no planeta como matéria prima para produzir a energia que precisamos. Contudo, pelo fato de sempre gastarmos mais do que produzimos, estamos crescentemente no déficit para com as reservas do planeta. Nossa pressa em consumir e crescer não permite que os ciclos de renovação reponham o que utilizamos.

Durante a parte mais longa de sua história, a humanidade viveu de fato em um estado de acessibilidade quase constante sobre os recursos naturais, lá nas comunidades de aldeias tradicionais que não estão totalmente extintas ainda. Porém, uma sociedade industrial é constantemente confrontada com uma acessibilidade decrescente de matéria-energia em uso (Georgescu-Roegen, 1976, p.12).

A busca de um desenvolvimento sustentável hoje significa a busca de um desenvolvimento capitalista sustentável. Não se coloca a questão básica sobre a própria possibilidade de alcance da sustentabilidade dentro do quadro hegemônico. Com isso, corre-se o risco de servir apenas para legitimar e dar sobrevida a uma nova expansão insustentável do capitalismo.

Como aponta Dupuy (1980 p.16), “a ecologia do capitalismo é a integração dos constrangimentos ecológicos na lógica capitalista”. De maneira geral, os economistas clássicos receavam que o capitalismo cedo ou tarde estagnasse devido a uma saturação das necessidades e ao fato de que a demanda de mercadorias pudesse atingir seu teto. Ou seja, viam na insuficiência da demanda uma das maiores ameaças à economia do crescimento.

Essa evidência fez muitos economistas pensarem que a tarefa principal do capitalismo era, ou deveria ser, menos a de produzir mercadorias e mais a de produzir demanda para essas mercadorias (propaganda, marketing, publicidade, etc). Contudo, a história do crescimento uniforme das economias ocidentais desde a Segunda Guerra pareceu afastar a ameaça de uma falta de demanda. Como aponta Dupuy (1980 p. 17), “quanto mais ricas as pessoas se tornavam, mais ricas queriam ficar”.

A partir desta “geração mais ou menos espontânea da demanda”, Dupuy (1980, p.18) faz duas distinções de sua origem: a primeira está mais articulada com a natureza dos bens colocados no mercado, ou seja, daqueles bens que têm tanto mais utilidade social quanto mais desigualmente repartidos eles forem. São bens cujo valor de uso diminui quando cresce o número daqueles que os possuem ou consomem. Quando estão ao alcance de todos perdem, por isso mesmo, seu valor significativo. Aqui o crescimento “natural” da demanda encontra um de seus principais motores.

A segunda origem relaciona-se à diminuição da duração de vida dos bens de consumo, que mesmo assim são chamados de duráveis. O fato é que a produção destes bens hoje é mais para satisfazer à demanda de renovação do que para aumentar o número dos que o possuem. Desse processo emerge o que Dupuy (1980, p.18) chamou de a “contradição do capitalismo”, que reside na necessidade de assegurar uma demanda suficiente e a “fuga para frente” do capitalismo, referindo-se a essa corrida constante pela introdução de “bens distintivos” no mercado, um dos motores da economia do crescimento.

Contudo, hoje, a crise ecológica agrava esta contradição. Por isso, o capitalismo vem assumindo novas formas para se adaptar a esses constrangimentos, de onde surge o chamado “capitalismo ecológico”. Esta nova forma de capitalismo resulta, de acordo com Dupuy (1980, p.18), de uma dupla necessidade: “(1) a de, para os países desenvolvidos, reorientar o seu crescimento para produções menos destruidoras e (2) a de para o capitalismo internacional se realocar na escala mundial”.

Por outro lado, neste contexto mundial, a noção de território surge como uma abordagem que, inicialmente, propõe estratégias de adaptação do local frente às demandas globais, através, por exemplo, da mobilização de aspectos socioculturais, históricos, institucionais e geográficos de cada região como forma de valorização

perante as relações com os espaços externos. Nessa nova perspectiva, os espaços rurais até então relegadas a segundo plano, ou considerados como zonas portadoras do atraso, ganham uma nova leitura ou passam a ser estudados mediante a aplicação de um novo enfoque.

1.4 O Espaço-Território de Desenvolvimento em Zonas Rurais

Segundo Berdegú (2003), o rural nos últimos anos tem recebido maior atenção dos governos e órgãos internacionais devido principalmente à emergência de uma “nova ruralidade”, ao fracasso tanto do enfoque estratégico convencional de desenvolvimento rural, como das tentativas de eliminação da pobreza implementadas desde os anos 60, e à descaracterização crescente do meio rural na América Latina e Caribe. Assim, da necessidade urgente de alternativas diferentes daquelas convencionais ou de simples transferências de fundos sociais aos pobres, ganham força as reflexões com o enfoque territorial para pensar em novas estratégias de desenvolvimento rural.

Portanto, a persistência da pobreza e a escala crescente da degradação ambiental nos fazem questionar quais dimensões deveriam ser agregadas ao desenvolvimento de regiões rurais. Segundo Berdegú (2003, p.12), “como mais uma tentativa de encontrar respostas aos erros recorrentes dos caminhos trilhados até hoje, nos últimos anos, as discussões em torno do chamado enfoque territorial do desenvolvimento rural tomam força”. Surge então a dimensão territorial do desenvolvimento e com ela a emergência do conceito de território.

De acordo com Cazella (2005, p. 26), apud Lacour (2002),

as análises espaciais e do desenvolvimento se ignoraram mutuamente até o início da crise econômica dos anos 1970. Após, mais ou menos, vinte e cinco anos de interesses separados, as reflexões que tentam associá-las ganharam importância. Assim, o espaço-lugar de desenvolvimento, ou seja o simples suporte das atividades econômicas é substituído pela idéia do espaço-território carregado de vida e de cultura assim como de desenvolvimento potencial.

O espaço-território se diferencia do espaço-lugar por incorporar o elemento coletivo implícito entre os indivíduos que nele vivem, e que cria um dinamismo próprio. Nesse caso, a noção de território emerge como fruto do encontro dos espaços individuais dos atores em todas as suas dimensões (econômicas e socioculturais).

Contudo, segundo Berdegú (2003), as instituições que pensam sobre este tema ainda não amadureceram seus conceitos a ponto de desenvolver uma teoria para a ação dentro do enfoque do desenvolvimento territorial. O autor aponta três fatores que explicam esta situação: (1) pouca integração entre os esforços disciplinares que problematizam o rural; (2) poucas e recentes iniciativas práticas de desenvolvimento rural e eliminação da pobreza que usam esse enfoque; (3) descompasso entre a visão e a ação por parte dos organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento rural.

Para esse autor, dentre as críticas que podemos fazer aos enfoques convencionais de desenvolvimento rural destacam-se as seguintes:

1. Desconsidera o alto grau de heterogeneidade que é característico das sociedades rurais, da pequena agricultura e da pequena empresa rural e, conseqüentemente, não conhecem suas demandas diferenciadas;
2. Desconhece o caráter multidimensional da pobreza e por isso assumem um padrão de enfrentamento desse problema com respostas unívocas;
3. Estão centradas no mundo agrícola, ou seja, na dimensão produtiva da realidade rural, não incorporando o caráter multi-ativo e multifuncional das unidades familiares;
4. Não intervém no sentido de corrigir as falhas ou ausência de um sistema mercadológico ativo no mundo rural. Isso afeta principalmente os pequenos e médios produtores e os pobres;
5. Desvinculam as ações orientadas para as transformações produtivas daquelas que buscam impulsionar mudanças e reformas necessárias nas instituições rurais;
6. Tem dificuldades de assumir que, cada vez mais, são os mercados e os agentes dos mercados que têm o peso decisivo nas tendências, oportunidades e restrições que enfrentam a população rural pobre.

Como uma tentativa de resposta às limitações do enfoque convencional, o desenvolvimento territorial incorpora variáveis até então ignoradas. Essa nova abordagem leva em consideração o fato de que os espaços são diferentes uns dos outros e que, portanto, não há possibilidade de se criar um modelo universal de desenvolvimento. Conforme Pecqueur (2004), os principais fatos que fizeram emergir a estratégia da territorialização podem ser sintetizados em três aspectos:

1. Exasperação do nomadismo das firmas, por considerarem sempre a minimização dos custos de produção a despeito das consequências sociais e ambientais implicadas;
2. O surgimento de um tipo de vantagem que difere da vantagem comparativa (ricardiana¹⁷): a “vantagem diferenciadora” (produtos de alta tecnologia, produtos com referências à sua origem geográfica, específicos e únicos de cada região);
3. Disjunção funcional entre firmas e territórios, sendo que hoje a separação das estratégias das firmas daquelas dos territórios não é mais aceita como outrora.

Na atualidade, pode-se considerar que a noção de desenvolvimento territorial está em construção. De acordo com os estudos mais recentes, trata-se de uma ferramenta analítica que ainda não alcançou a qualidade de conceito. Como aponta Pecqueur (1996, p. 28),

[...] em outras palavras, o território é sem dúvida amplamente o que aglutina atores devido à pequena distância geográfica, mas é também o conjunto no seio do qual cada ator se reconhece e pode ter um sentimento de pertencimento compartilhado com outros (família, clã, meio profissional, espaço de hábitos e ritos comuns, etc.).

Segundo Saborin (2002, p. 23), o território ainda pode ser “uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel

¹⁷ Em termos práticos podemos traduzir a noção teórica de vantagem comparativa pelo conceito empírico de vantagem revelada pelo comércio. Em resumo, as vantagens comparativas favorecem aqueles países e regiões que, comparativamente, desfrutam de vantagens em relação aos fatores de produção (terra, trabalho e capital).

ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”. Ou ainda podemos assumir a seguinte definição de território dentro da perspectiva desenvolvimentista:

[...] território não é um simples suporte físico das atividades econômicas ou um quadro de localização dos agentes. Ele é um espaço construído historicamente e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. O território é então um resultado e não um dado. Por isso, fala-se de ‘construção de territórios’ a partir das estratégias de atores envolvidos e de mecanismos de aprendizagem coletiva, quer dizer, a aquisição de conhecimentos, de informações comuns, por meio da prática ou da experiência coletiva (CIRAD-SAR apud Saborin, 2002, p.23).

De fato, muitas abordagens são possíveis, quer seja pela falta de precisão da noção do desenvolvimento territorial, quer seja pela amplitude e complexidade que ela pretende apreender. Quando se passa da teoria à ação, Berdegú (2003) aponta oito critérios operativos que devem ser incorporados ao desenho de programas de desenvolvimento territorial em zonas rurais:

1. A transformação produtiva e o desenvolvimento institucional devem ser abordados simultaneamente, pois os dois se condicionam mutuamente e são necessárias para que se alcancem reduções significativas e sustentáveis da pobreza;
2. Os programas devem operar com um conceito ampliado do rural, que deve incluir os núcleos urbanos com os quais as áreas rurais podem estabelecer vínculos produtivos e sociais;
3. O território deve ser abordado como um espaço com identidade e com um projeto de desenvolvimento concertado socialmente. O território em cada processo de desenvolvimento rural é uma construção social e não um espaço de variáveis físicas ou econômicas;
4. Devem ser consideradas as heterogeneidades entre os territórios;
5. Deve-se convocar a diversidade de agentes do território. Os setores menos privilegiados, por si, só podem desenvolver capacidades e competências a partir de sua própria organização;

6. Os programas devem considerar as combinações entre três possíveis rotas de saída da pobreza: através da agricultura, do emprego rural não agrícola e da migração (assumindo que as redes de proteção social operam a partir de uma lógica transversal e não de desenvolvimento territorial);
7. Os programas de desenvolvimento territorial requerem uma complexa arquitetura institucional que contenha cinco elementos: (i) as atribuições e capacidades dos governos locais em suas dimensões técnicas, administrativas e políticas; (ii) a existência coordenada de controles e equilíbrio entre os níveis nacionais, estaduais e locais do governo; (iii) redes e outras formas de associações entre os governos locais capazes de gerar organizações de alcance regional que consigam empreender as tarefas de transformação produtiva; (iv) as organizações econômicas e de representação da sociedade civil; (v) os espaços e mecanismos para que ocorra a concertação público-privada nas escalas e âmbitos que sejam pertinentes para o desenvolvimento territorial rural.

Assim, a partir desses critérios operativos, esse autor define desenvolvimento territorial rural da seguinte forma quando se trata da realidade social latino-americana: “um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural” (Berdegue, 2005, p.13). Portanto, a abordagem está primordialmente centrada na redução da pobreza, viés que não é compartilhado por todas as perspectivas que tematizam o enfoque territorial do desenvolvimento rural.

Para Pecqueur (2004), a aposta do desenvolvimento territorial consiste em colocar em evidência uma dinâmica que valorize a eficácia das relações não exclusivamente mercantis entre os homens e assim valorizar as riquezas que eles dispõem (sejam elas culturais, econômicas, ambientais, etc).

Por sua vez, convergindo nesta direção, Gouttbel (2003) ressalta que um projeto de desenvolvimento territorial deve integrar três condições básicas: a) Reduzir a divisão de poderes locais; b) Considerar o contexto dos blocos econômicos – em especial aqueles

que se encontram na produção dos programas que apóiam os projetos locais;
c)Alavancar a organização da solidariedade territorial.

O principal desafio colocado diz respeito não a eventuais diferenças conceituais nas prioridades que devem ou não preceder às formulações de políticas de desenvolvimento territorial, mas sim às suas operacionalização e efetivação como uma estratégia real de impulso para a mudança do quadro atual do mundo rural.

A partir do que foi discutido até o momento, não é difícil perceber como a sustentabilidade ecológica e social tem sido pouco evocada pelos autores preocupados com a temática do desenvolvimento territorial. A crítica dominante que tem sido direcionada ao enfoque do desenvolvimento territorial é que ele, aparentemente, funciona como uma estratégia de adaptação ao modelo econômico hegemônico, e não de transição rumo a uma outra lógica de organização dos sistemas socioculturais contemporâneos. Ele ainda não incorpora de forma consistente a dimensão ambiental e o planejamento de longo prazo no seu delineamento operacional.

Assim, pensar nesse modelo, pautado unicamente na especificação, ou seja, valorização dos recursos naturais e humanos locais como adaptação aos padrões convencionais de homogeneização dos padrões de consumo, implica a persistência do viés economicista na reflexão sobre alternativas civilizatórias à crise contemporânea do desenvolvimento e do meio ambiente.

1.5 Do Desenvolvimento Territorial ao Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS)

Como uma abordagem em construção, o DTS busca ligar as perspectivas do desenvolvimento territorial e do desenvolvimento sustentável, a partir de uma releitura da abordagem originária do ecodesenvolvimento. Nesse sentido, o DTS procura incorporar ao desenvolvimento territorial as preocupações concernentes aos custos ecológicos e sociais implicados nas estratégias de desenvolvimento.

Segundo Vieira et al (2005, p.21), “a dimensão territorial constitui um atributo central do chamado enfoque de ecodesenvolvimento”. Na caracterização dos fundamentos

deste enfoque, este autor insiste que a prioridade central relaciona-se à necessidade de agir com a máxima rapidez possível sobre as causas estruturais dos desequilíbrios sociais e ambientais que enfrentamos, e não apenas sobre seus sintomas superficiais. Esta é a “bandeira” principal do ecodesenvolvimento: pensar a problemática da degradação socioambiental pela raiz, por meio da mobilização de um conjunto interdependente de critérios de avaliação normativa, quais sejam: (1) prioridade ao alcance de finalidades sociais (satisfação de necessidades básicas materiais e intangíveis e promoção da equidade); (2) prudência ecológica; (3) autonomia (ou *self-reliance*) e (4) viabilidade econômica.

O primeiro critério (atendimento de necessidades básicas) implica no redirecionamento do processo de crescimento econômico visando o alcance de metas sociais prioritárias, ou seja, dar viabilidade à condição de *entitlement* proposta por Amartya Sen (1983), promovendo a máxima redução dos atuais índices de miséria, desigualdade de oportunidades e dependência no âmbito de cada nação e entre as nações. Nesse sentido, o termo *necessidade* deve ser entendido em sua dimensão sistêmica, implicando uma percepção holística das dimensões material, psicossocial e espiritual.

Sen (1983) entende por *entitlement* - ou habilitação -, a condição de um indivíduo para participar da distribuição da renda social. Para tanto, a sociedade exige que ele esteja “habilitado” por títulos de propriedade, pela inserção qualificada no sistema produtivo, pelo comércio, trabalho por conta própria ou pela herança. Aprofundaremos mais no pensamento de Sen no próximo item do texto.

O segundo critério, discutido por Vieira et al (2005), trata da prudência ecológica ou harmonia nas relações sociedade-ambiente. Ele pressupõe a superação de uma percepção dicotômica da relação homem- natureza através de um padrão de aprendizado pautado na simbiose co-evolutiva homem-natureza. Nesse sentido, sugere-se que a dinâmica auto-reguladora dos ecossistemas seja utilizada como um ponto de referência para um esforço de gestão “adaptativa” fundamentada no reconhecimento do potencial criativo dos seres humanos.

Simultaneamente, a reversibilidade das opções constitui um aspecto fundamental da prudência ecológica. É essencial levar em conta a capacidade provável de regeneração

dos ecossistemas em escala global face à intensificação dos impactos destrutivos das ações humanas sobre os mesmos.

Como aponta Sachs (1986, p.10),

o ambiente é, na realidade, uma dimensão do desenvolvimento; deve, pois, ser internalizado em todos os níveis de decisão. De fato, os problemas de recursos, energia, população e desenvolvimento só poderão ser corretamente percebidos quando examinados em suas relações mútuas, o que implica um quadro conceitual unificado de planejamento.

O terceiro critério, *self-reliance*, pode ser entendido como a busca de um maior grau de interferência nos processos de dinamização socioeconômica, através da ação do “terceiro setor”: a sociedade civil organizada. Nesse sentido, atribui-se às comunidades um potencial a ser cada vez melhor canalizado, visando maximizar a utilização ecologicamente prudente e socialmente eqüitativa do estoque de recursos naturais e humanos disponíveis (Vieira et al., 2005).

Visto dessa perspectiva, o termo *self-reliance* não deveria ser entendido como um tipo de valorização indiscriminada (e politicamente ingênuo) de uma autarquia ou auto-suficiência. Seu conteúdo essencial foi ressaltado por Galtung (1977), e passa pela valorização de um perfil de regulação democrática ao mesmo tempo, de caráter social, cultural, econômico, político e ambiental do processo de desenvolvimento. A capacidade de identificar seus próprios problemas e de propor soluções de forma soberana é vista, portanto, como a via privilegiada para a institucionalização de padrões estruturalmente mais harmoniosos na relação homem-natureza.

Assim, o critério de *self-reliance* implica um esforço drástico de ruptura com o “paradigma da dependência”. Para Galtung (1977), trata-se de regenerar as relações ou o tecido social-cultural através de ações que não gerem o padrão de dominação-dependência predominante. Referido ao espaço internacional, este conceito denota o fortalecimento da vontade política de se explorar, com mais acuidade do que é feito atualmente, toda a diversidade de alternativas civilizatórias às coações impostas ao conjunto da humanidade pelo efeito de globalização da cultura materialista-consumista

(Vieira et al., 2005; Fundação Dag Hammarskjöld, 1975).

Na opinião de Galtung (1977), o ecodesenvolvimento representa assim um padrão inovador de pedagogia social não-violenta e avessa ao tipo de “mimetismo” cultural embutido no paradigma civilizatório ocidental (Vieira et al., 2005).

Finalmente, o critério de viabilidade econômica situa a necessidade de se reavaliar os critérios usuais de eficiência do processo modernizador, com base numa percepção mais lúcida dos custos socioambientais envolvidos. Neste sentido, o ecodesenvolvimento percebe que a economia constitui apenas um meio ou instrumento, e não um fim.

A partir desta perspectiva, a eficiência econômica passa a ser medida através de critérios e indicadores macrossociais, que extrapolam a dimensão de rentabilidade microsocial. Em outras palavras, trata-se de romper pela raiz com a lógica mercantil predominante, utilizando-se sempre que possível dos fatores de produção locais para atender a demandas de consumo locais, (Vieira et al., 2005).

Diante disso, o Estado tem um papel a ser cumprido no sentido de responder pela implantação de um conjunto coerente de medidas capazes, nos níveis da demanda social e da oferta de bens e serviços, de orientar e articular as iniciativas que emergem localmente e que sustentam um padrão socialmente aceitável de endogeneidade da dinâmica modernizadora, (Vieira et al., 2005).

O que se pretende, portanto, “é a busca de estratégias de transição, na tentativa de reorientar o processo de desenvolvimento de uma lógica capitalista (neoliberal) para uma lógica voltada para o enfoque territorial, vinculada a um referencial teórico e normativo, o ecodesenvolvimento” (Vieira et al, 2005). Nesse sentido, acreditamos que a construção teórica de Amartya Sen (2000) sobre o assunto é complementar ao enfoque do DTS.

1.6 Desenvolvimento como Liberdade

Uma perspectiva nova sobre o desenvolvimento que pode ser incorporada aos princípios do DTS é compreender o processo de desenvolvimento como impulsionador para a superação das privações de liberdade das coletividades. Sabemos que hoje existem problemas novos convivendo com antigos. Como já referido, a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, a violação de liberdades fundamentais e as ameaças ao meio ambiente representam privações que podem ser encontradas em todo o mundo.

Superar esses problemas é o propósito central do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, Amartya Sen (2000, p.10) aponta que “para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social”. Sob este enfoque, a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento.

Para Amartya Sen, o sistema de avaliação do bem-estar baseado apenas em posse de mercadorias, necessidades básicas de alimento, roupa, moradia, ou em critérios de utilidade são imperfeitos em diversos sentidos. Segundo este autor, a noção utilitarista de valor o concebe apenas enquanto utilidade individual, no sentido da obtenção de satisfação de desejos. Em outras palavras, em valores subjetivistas, considerados restritivos se não se mostrarem capazes de proporcionar uma superação efetiva dos estados reais de privação de indivíduos e grupos.

As possibilidades criadas pelo sistema social serão decisivas para o desenvolvimento das habilitações individuais. Existem habilitações tidas como elementares, como por exemplo, evitar a morte precoce, alimentar-se adequadamente, ter direito de transitar, ou até habilitações mais complexas, como desenvolver o auto- respeito, a auto-estima, participar da vida comunitária de forma ampla, entre outras.

Segundo este enfoque, o fenômeno da fome relaciona-se não só à produção de alimentos e à expansão agrícola, mas também ao funcionamento global da economia. Neste sentido, as ações políticas e sociais podem influenciar, direta ou indiretamente, o

potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. Ainda segundo Sen (2000),

houve ocasiões na Índia onde morreram milhares de pessoas de fome, quando havia uma safra e estoques de alimentos capazes de evitar a tragédia” (Sen , 2000, p.190).

Numa economia de mercado, o conjunto do processo de *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, por meio de comércio e produção (denominado seu ‘*entitlement* de troca’). Para Sen,

Uma pessoa passa fome quando seu *entitlement* não inclui, no conjunto que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir, nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimento (Sen, 2000, p.54).

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente neste processo. Para Amartya Sen (2000 p.10), “a eliminação de privações de liberdade substanciais é *constitutiva* do desenvolvimento”.

A idéia aqui é mostrar que o crescimento do PIB ou das rendas individuais pode ser importante como um meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos indivíduos. Contudo, as liberdades dependem também de outros determinantes (disposições sociais e econômicas, direitos civis, etc), em geral negligenciados pelo enfoque economicista do desenvolvimento. Além disso, como apontado por Castoriadis (1987), quando falamos em desenvolvimento, devemos, necessariamente, definir um fim ou objetivo a ser atingido, tal qual a superação das privações de liberdade, e das “habilitações” (*entitlements*) apontadas por Amartya Sen.

Furtado (1974) já enfatizava a importância de não mais nos deixarmos desviar a atenção de tarefas básicas de identificação de necessidades fundamentais da coletividade, bem

como das possibilidades que se abrem ao homem com o avanço da ciência para objetivos abstratos, como os investimentos, as exportações e o crescimento. O dever da academia, nas palavras de Georgescu-Roegen (1976), é o de atenuar a luta do homem com o meio ambiente e com ele mesmo e não iludir os outros com idéias para além do poder da ciência humana.

Até aqui, percorremos fragmentos do arcabouço teórico sobre o desenvolvimento desde o início do séc.XX. No próximo capítulo, sistematizamos a história do desenvolvimento da Região de São Joaquim, e elaboramos um diagnóstico socioambiental atual, para aprofundamento na problemática de pesquisa.

Capítulo II:

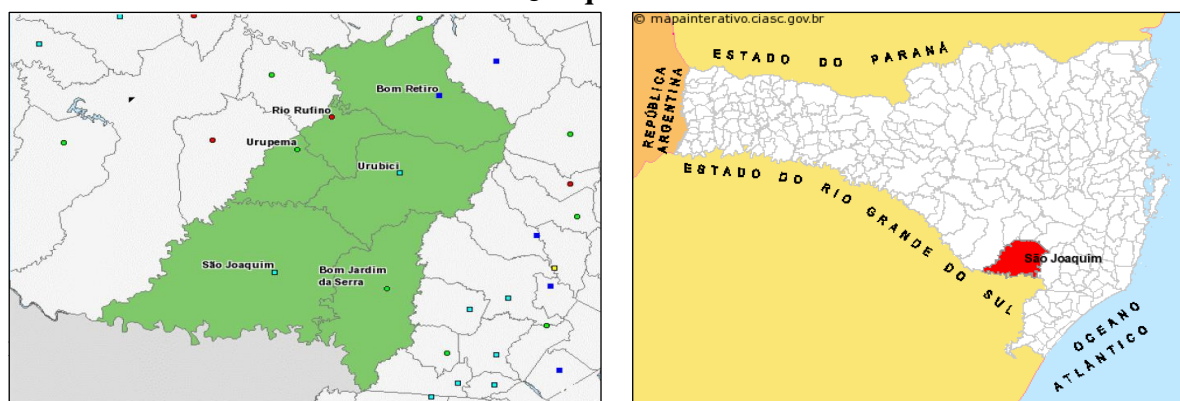
A História do Desenvolvimento e o Cenário Socioambiental Atual na Região do Planalto Sul de Santa Catarina

Apresentação

O estado de Santa Catarina possui quatro divisões regionais diferentes, a saber: a do IBGE, que contém seis mesorregiões e vinte microrregiões homogêneas; a das Associações de Municípios, com 21 associações; as dez regiões hidrográficas utilizadas por programas e instituições públicas de cunho preservacionista e aquela representada pelas trinta e seis Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) instituídas em 2003 pelo governo do estado. Mais recentemente, foram implantados seis territórios, recorte feito pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A opção pelo recorte das SDR neste estudo se justifica pelo fato da criação dessas Secretarias ser recente e estar ligada à intenção de elaboração de um plano de desenvolvimento regional baseado na descentralização político-administrativa do Estado. Trata-se, portanto, de uma iniciativa política que pode interferir de forma contundente na dinâmica de desenvolvimento rural.

Além disso, o processo de planejamento do desenvolvimento regional das SDR do estado foi acompanhado pelo PNUD desde o início. A SDR de São Joaquim, que representa nossa unidade de estudo, foi escolhida como área piloto para a implantação desse processo através do projeto “Meu Lugar”, pelo qual foi elaborado o plano de desenvolvimento regional com base em uma metodologia participativa. A Figura I, a seguir, apresenta a localização geográfica da SDR de São Joaquim com seus municípios constituintes.

Figura I: Localização geográfica da Secretaria de Desenvolvimento Regional de São Joaquim



Fonte: www.cidasc.sc.gov.br e Plano de Desenvolvimento Regional de São Joaquim, 2005.

Na primeira parte deste capítulo, apresentamos a noção da trajetória de desenvolvimento. Trata-se de um recurso metodológico que tem por objetivo identificar as principais mudanças socioeconômicas e políticas ocorridas na região que auxiliam a compreender as dinâmicas territoriais atuais. Em seguida analisamos a trajetória de desenvolvimento do Planalto Sul de Santa Catarina (PSSC), destacando os principais ciclos econômicos até chegarmos à realidade atual.

Num segundo momento, elaboramos um diagnóstico da condição socioambiental atual. Esse diagnóstico tem por objetivo compreender a realidade da questão da pobreza e a da degradação ambiental na zona de estudo. Para tanto, ele está dividido em duas dimensões: a social e a ecológica. Para cada dimensão, expomos a situação atual e caracterizamos os principais problemas na região.

1. A Trajetória de Desenvolvimento e suas Principais Fases

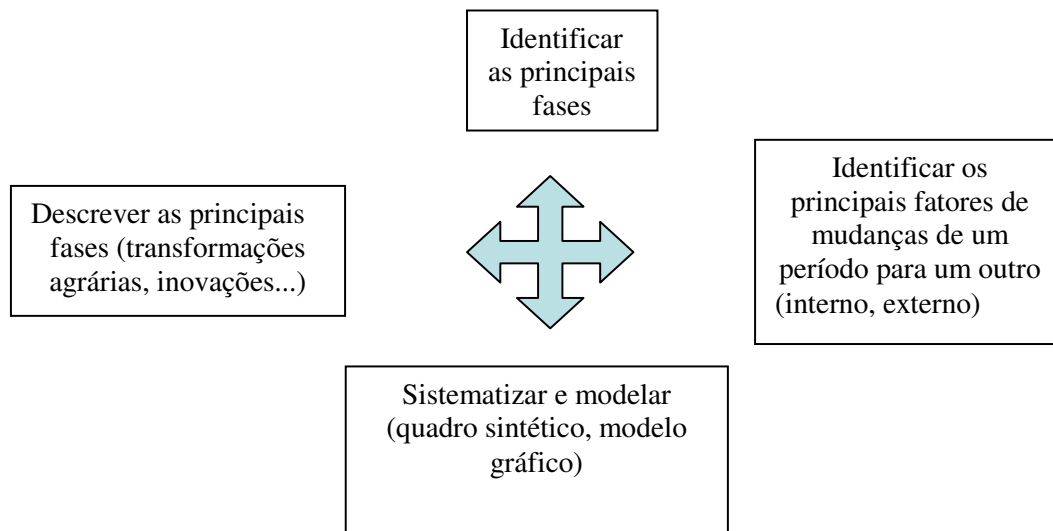
A noção de trajetória de desenvolvimento de uma região pode ser definida da seguinte forma:

a evolução e a reorganização dos recursos produtivos - naturais, humanos, capital e informação - no tempo e no espaço, por um grupo de atores sociais em um território delimitado, com o objetivo de manter, reproduzir ou melhorar suas condições de vida (Sabourin, 2002, p.326).

Trata-se de um método de estudo que procura compreender as transformações, a partir da identificação e da interpretação das mudanças técnicas, econômicas e sociais. Nas zonas rurais, essa metodologia dá uma atenção particular para a reconstituição e a interpretação da história das transformações agrárias locais.

Dessa forma, constitui um instrumento de estudo, mas também de apoio à decisão de planejamento. Além disso, permite investigar quais recursos foram mobilizados e priorizados em cada ciclo de transformação socioeconômica, dando pistas sobre possíveis “vocações” de base cultural e/ou ambiental da região. A metodologia da trajetória baseia-se no seguinte esquema analítico:

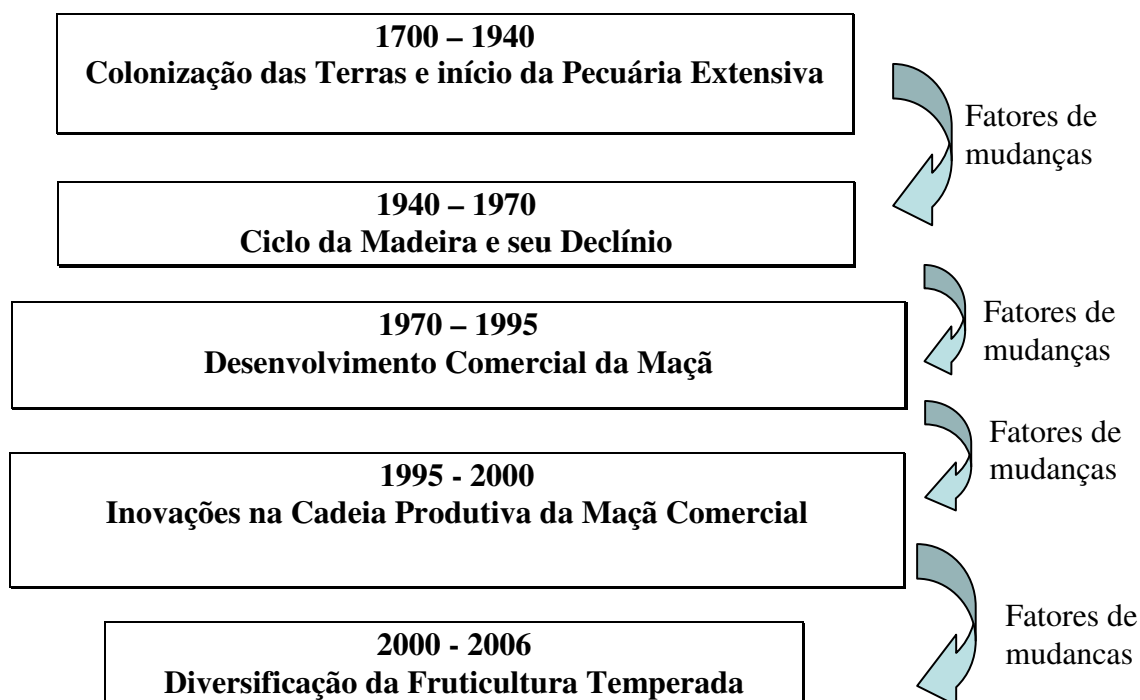
Esquema I: Passos Metodológicos para Elaboração da Trajetória de Desenvolvimento



Fonte: Cerdan (2006).

Dessa forma, as principais fases do desenvolvimento regional foram identificadas e divididas em cinco períodos históricos. Cada período representa um ciclo de transição e/ou de consolidação das atividades consideradas norteadoras do desenvolvimento regional. O Esquema II, a seguir, apresenta os cinco períodos da trajetória e suas respectivas datas, a começar pelo processo de colonização.

Esquema II: As Principais Fases da Trajetória de Desenvolvimento da Região



Fonte: Modificado a partir de Cerdan (2006)

1.1 A Trajetória de Desenvolvimento da Região de São Joaquim

Neste item, sintetizamos a trajetória de desenvolvimento seguindo os períodos acima apontados. Para facilitar a compreensão dos aspectos históricos centrais de cada fase, elaboramos um conjunto de quadros-síntese por período. Dessa forma, abordamos aspectos históricos do processo de desenvolvimento regional desde a colonização e destacamos, nos quadros-síntese, as variáveis de maior relevância para compreender o cenário que se apresenta. Cada quadro representa uma das fases do desenvolvimento regional identificadas no Esquema II apresentado acima.

Em cada quadro foram destacadas as transformações relevantes, os fatores de influência, as conseqüências para a região e os fatores de mudança em direção ao próximo ciclo ou fase do desenvolvimento. Para sua interpretação, consideramos relevantes aquelas transformações que aconteceram em decorrência direta ou indireta das estratégias de desenvolvimento adotadas e que tiveram forte influência sobre a

problemática estudada. Os fatores de influência constituem parte das causas dessas transformações observadas historicamente e nos ajudam a compreender a situação atual.

Na coluna “consequência para a região” destacamos os principais impactos socioambientais e econômicos identificados, que apresentam ligação estreita com o conjunto das transformações e com os fatores de influência destacados. A última coluna dos quadros indica os fatores de mudanças que levam à próxima fase ou ciclo do desenvolvimento. Nela enfatizamos alguns acontecimentos que figuram como importantes para as mudanças de ciclo econômico de um período para outro.

Fase I: A Colonização das Terras e o Início da Pecuária Extensiva (1700-1940)

Esta primeira fase da trajetória de desenvolvimento tem início em meados do séc. XVIII e se estende por mais de 200 anos, mais precisamente até a década de 1940 do século XX. Por tratar-se da fase mais longa do desenvolvimento regional, faremos uma breve retrospectiva histórica de seu processo.

A colonização de Santa Catarina, feita por portugueses, teve o litoral como ponto de partida, com a fundação das cidades de São Francisco, em 1645, Desterro e atual Florianópolis, em 1651, e Laguna, em 1676. Segundo Boiadeiro (2005), o Planalto Catarinense foi a segunda região do estado a ser colonizada, a partir do século XVII, por bandeirantes e tropeiros paulistas. Mais tarde, outros descendentes de portugueses, vindos de Laguna (SC) e Viamão (RS), somaram-se aos primeiros colonizadores, atraídos pela possibilidade de criar gado nas extensas áreas com pastagem natural que existiam na região.

Uma peculiaridade na ocupação das terras do Planalto Sul de Santa Catarina foi a sua motivação militar. Ainda segundo Boiadeiro (2005), ela foi oficialmente conduzida pelo Capitão-Mor Antônio Correia Pinto de Macedo a partir da fundação da Vila Nossa Senhora dos Prazeres das Lages, em 22 de novembro de 1766. Ao que tudo indica, a fundação do atual município de Lages estava articulada a objetivos militares, de impedir

o avanço espanhol a partir do sul e evitar a posse desse território, que, pelo tratado de Madri, pertencia à Espanha.

A exemplo do restante do país, antes da chegada dos colonizadores, os campos de Lages já eram habitados por populações indígenas. Segundo Queiroz (1981), ali viviam os Kaingangs, que cultivavam o milho e ocupavam com suas aldeias as áreas de campos abertos, e os Xóklengs que, embora falassem uma língua que pertencia ao mesmo tronco lingüístico da dos Kaigangs, desconheciam a agricultura e praticavam a coleta e a caça no interior das florestas de araucárias, que lhes serviam de refúgio e abrigo.

Essas tribos eram essencialmente nômades, constituídas por grupos de 50 a 300 indivíduos. Eles dependiam da caça, da coleta de raízes, sementes e frutos, e se subdividiam em pequenos grupos, para explorar grandes áreas. Por esse motivo, a presença desses povos foi historicamente registrada num território bastante amplo.

Com a chegada do homem branco, essas tribos, aos poucos, foram sendo dizimadas ou empurradas para fora de seus territórios de domínio e, mais tarde, mantidas em reservas indígenas. O comportamento dos índios teria sido, na época, um problema para o assentamento das bases de ocupação por parte dos colonizadores em sua vida cotidiana. O que se sabe é que, com o avanço das atividades pastoris, durante o século XVII, os índios acabaram sendo, na sua maioria, expulsos. Uma parcela pequena da população indígena foi escravizada pelos bandeirantes ou ficou trabalhando nas fazendas de criação de gado, ocorrendo a miscigenação com a população branca. Esse processo de miscigenação está na base para a formação étnica do caboclo, tipo humano bastante presente em todo o Planalto e no Oeste Catarinense.

Quando os primeiros colonizadores chegaram na região, já havia rebanhos de gado, chamados de “vacum” que eram praticamente selvagens. Supõem-se que esses rebanhos tenham sido introduzidos por colonizadores portugueses e espanhóis durante o século XVI. Ao chegarem à região, possivelmente trazidos pelos padres jesuítas, o gado se adaptou com facilidade, em função das extensas áreas de pastagens naturais. Para

Boiadeiro (2005), nessa época começou a atividade econômica ligada à pecuária, que marcou o desenvolvimento regional por mais de dois séculos e se expandiu por todo planalto até a zona de Palmas, no Paraná.

Todo o planalto sul catarinense, que compreende as SDR São Joaquim e de Lages, pertencia ao sertão de Curitiba e era administrada pela capitania de São Paulo. As primeiras expedições do século XVII, realizadas por bandeirantes paulistas, tinham dois objetivos principais: o reconhecimento da área e a definição dos limites de domínio entre Portugal e Espanha.

Quando, entre os últimos anos do século XVII e o início do século XVIII, iniciou-se a exploração aurífera em Minas Gerais e a implantação das lavouras canavieiras em São Paulo, o transporte de gado do sul ganhou relevância econômica. A grande quantidade de gado dispersado pelo fim dos aldeamentos jesuítas das margens dos rios Paraná e Uruguai, encontrada pelos exploradores na região de Mata de Araucárias, tornou a região muito cobiçada.

O porto de Laguna foi o primeiro itinerário do gado sulino para São Paulo e Minas Gerais. Na segunda década do século XVIII, entretanto, foi descoberto um novo caminho pelo Planalto de Lages – o caminho do morro dos conventos –, que tornou mais econômico fazer o transporte para São Paulo por via terrestre. A importância de Lages cresceu, e a vila, como vimos fundada em 1766, tornou-se o centro pecuário e de expansão no processo de ocupação do Planalto.

Essa zona, portanto, foi colonizada e ocupada, principalmente, em função da atividade pecuária. Segundo Boiadeiro (2005), as pequenas propriedades rurais da região foram modeladas e constituídas, em grande parte, por ex-sitiantes, não proprietários legais, ex-agregados, ex-posseiros e alguns médios fazendeiros, em área melhor localizada. O histórico de colonização do Planalto Sul Catarinense teve, como diferença marcante em relação ao resto do estado, um padrão de ocupação das terras por grandes fazendas.

Essa concentração inicial de terras é percebida até hoje, ainda que em níveis mais baixos. Segundo o IBGE (1995), 63% dos estabelecimentos rurais têm menos de 50 ha e ocupam 10% da área total da região, enquanto 37% têm mais de 50 ha e ocupam 90% da área. Já no estado de Santa Catarina, 89% dos estabelecimentos rurais são menores que 50 ha e ocupam cerca de 31% da área estadual. Nota-se, portanto, uma maior concentração fundiária na regional quando comparado ao estado como um todo.

Segundo a AMURES (1999), em 1777 foi feito o primeiro censo oficial da população de Lages. Nessa época, Lages abrangia todo planalto serrano, incluindo o conjunto de municípios das atuais SDR de São Joaquim e de Lages. Na ocasião, 371 pessoas, entre brancos, negros, escravos, pardos e índios residiam na região. Um dos reflexos da “Revolução Farroupilha¹⁸” foi o estabelecimento de inúmeras famílias oriundas do Rio Grande do Sul. Assim, em 1872, o Império determinou a elaboração de um segundo censo, que contou 14.374 habitantes em Lages, sendo 8.809 brancos, 4.144 pardos e 1.421 negros.

Com o desenvolvimento da atividade pecuária, a região viveu um período de grande prosperidade, com um número expressivo de fazendas de criação de gado. A base fundiária era a grande propriedade. A força de trabalho utilizada nos serviços domésticos era a escrava, enquanto a atividade pastoril era desempenhada pelos caboclos. O tropeirismo, principal atividade relacionada ao comércio na região até o final do século XIX, vai aos poucos perdendo importância, principalmente após a construção das ferrovias. Entretanto, os tropeiros persistem até as décadas de 1930 e 40. Por mais de um século e meio, a região teve na pecuária de forma extensiva a sua maior força econômica.

No Quadro I, abaixo, destacamos que a orientação do processo de colonização com seus objetivos militares ligados à política colonizadora da coroa portuguesa influenciou todo o processo histórico da região do Planalto Sul de Santa Catarina. Com a chegada de colonos italianos e alemães, inicia-se um processo de desenvolvimento que, mais tarde,

¹⁸Guerra dos Farrapos ou Revolução Farroupilha são os nomes pelos quais ficou conhecido o conflito entre republicanos do sul e o governo imperial, que resultou na declaração de independência do Rio Grande do Sul, dando origem à República Rio-Grandense. Durou de 1835 a 1845 e, para além da então Província do Rio Grande do Sul, chegou a alcançar a região de Santa Catarina.

se diferenciara através do saber fazer destes imigrantes na carpintaria e na fruticultura temperada.

Quadro I: 1700 – 1940: A Colonização e a Pecuária Extensiva

Transformações Relevantes	Fatores de Influência	Consequências para a Região	Fatores de Mudança em direção ao ciclo da Madeira
Colonização por bandeirantes e o estabelecimento de grandes fazendas (1700)	Coroa Portuguesa e sua política de colonização e imigração	Ocupação do planalto sul baseado na pecuária extensiva e grandes fazendas.	Lei das terras (1850) ¹⁹
Pecuária extensiva (vacarias, gado lageano, tropeirismo)	Expulsão dos jesuítas e formação das vacarias na região do Planalto Serrano Catarinense	Início de uma fruticultura doméstica, com a chegada das primeiras colônias de imigrantes (nas pequenas propriedades – 20ha).	Grande demanda por madeira por parte do comércio nacional (industrialização do Estado) e desenvolvimento do pólo madeireiro em Lages
Uso florestal (mel e pinhão)	Saber-fazer e potencial ambiental	Início de um saber-fazer (gado, fruticultura, mel e pinhão).	Altas concentrações de araucária por hectare na região
Colonos alemães e italianos com pequenos lotes de 20ha (1870).	Política de colonização e imigrantes	Início de uma miscigenação entre europeus, índios e negros, originando os caboclos	Saber fazer dos italianos na carpintaria

Fonte: Pesquisa documental

Passaremos a seguir para a segunda fase do desenvolvimento regional, quando a pecuária extensiva começa a declinar e a exploração madeireira emerge como o novo motor da economia da região.

Fase II: O Ciclo da Madeira e seu Declínio (1940-1970)

A partir dos anos 1940, a exploração da araucária superou a declinante hegemonia econômica da pecuária e determinou uma série de mudanças nas relações sociais,

¹⁹ A Lei de Terras, como ficou conhecida a lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, é um documento fundamental para compreender a organização agrária do Brasil. Ela atendia à evidente necessidade de organizar a situação dos registros de terras doadas desde o período colonial e legalizar as áreas ocupadas sem autorização, para depois reconhecer as chamadas terras devolutas, pertencentes ao Estado. O contexto de sua aprovação, entretanto, sugere a reflexão sobre outros objetivos que pautavam a lei, tais como a suspensão do tráfico de escravos no mesmo ano da Abolição, a busca de atrair imigrantes europeus para o trabalho agrícola nas grandes propriedades e o desejo do Império de dispor das terras devolutas para poder financiar o processo de imigração e colonização. (Fonte: <http://www.webhistoria.com.br/arqdirfon2.html> em 18 de junho de 2007).

econômicas e políticas da região, bem como no fluxo interno e externo de pessoas e de capital. Segundo Boiadeiro (2005), a exploração da araucária durou pouco tempo, não trazendo sustentabilidade nem transformações profundas na dinâmica socioeconômica da região, já que a maior parte dos lucros dessa atividade foi investido fora da região.

No Quadro II, abaixo, destacamos o potencial madeireiro da região aliado ao saber fazer dos italianos na carpintaria como um fator de grande influência para a exploração madeireira. É importante lembrar, que naquela época, retirar madeira da mata fechada era muito trabalhoso, mas a densidade de araucárias por hectare era tão grande que o investimento valia a pena. Além disso, a demanda por madeira por parte do mercado externo impulsionou o processo. Nesta mesma época, a tecnologia das motosserras e dos caminhões instrumentalizou o saber-fazer dos italianos na carpintaria e foi responsável pelo intenso, porém curto e insustentável, ciclo da madeira.

Percebe-se também uma mudança na valorização das parcelas de terra. Inicialmente, as melhores terras eram aquelas adaptadas para pastagens, sendo as áreas florestadas muito pouco valorizadas. Nesta época, os valores se invertem e as áreas cobertas de mata de araucária adquirem um alto valor comercial.

Paralelamente, as grandes fazendas são divididas por seus herdeiros e conseqüentemente diminuem em tamanho de área. Além disso, percebe-se um aprimoramento da fruticultura temperada doméstica, tanto pela adaptação dos cultivares quanto pelo saber fazer dos colonos.

Quadro II: 1940 – 1970: O Ciclo da Madeira e seu Declínio

Principais Transformações	Fatores de Influência	Consequências para a Região	Fatores de Mudança em direção ao Ciclo da Maçã
Exploração da madeira (floresta de boa qualidade / saber fazer dos italianos)	1. Demanda do mercado externo 2. Alta concentração de araucária por ha na região. 3. Saber-fazer dos italianos na carpintaria	Aumento do número de serrarias de madeira (de 24 para 147 em 10 anos)	Desmatamento e código florestal de 1965
Revalorização das terras florestadas (pobres, com áreas de alta densidade de araucárias se tornaram ricas)	Aportes de tecnologia (motoserras, trator, caminhão, etc)	Saída de recursos naturais sem investimento interno.	Super -exploração da madeira (clima, altitude)
Divisão das grandes fazendas em fazendas médias	Divisão por herança	Aumento do número de médias fazendas	Vocação ambiental da Região
Multiplicação da fruticultura	Aprimoramento do saber-fazer e adaptação dos cultivares	Evolução dos pomares domésticos de fruticultura temperada	Fechamento das serrarias Recessão econômica

Fonte: Pesquisa documental

Essa dinâmica de desenvolvimento, em que há uma enorme fuga de capital para fora da região, aparentemente permanece até hoje, embora tenha ocorrido uma melhoria social e novos investimentos produtivos. Da exploração da araucária passou-se para a fruticultura temperada, tendo a maçã como cultivo principal. Na seqüência, passamos à análise do processo de implantação dessa atividade que ocupa, na atualidade, lugar de destaque no quadro socioeconômico regional, acarretando profundos impactos no plano socioambiental.

Fase III: O Desenvolvimento Comercial da Maçã (1970 – 1995)

Na década de 1950, a partir dos pomares domésticos plantados pelos imigrantes de origem estrangeira – principalmente italianos e alemães –, com variedades de maçãs conhecidas como Pero de Maio, Cascuda, Amarela e Camilotti –, iniciaram-se os investimentos na fruticultura de clima temperado. Segundo Schmidt (1990), em 1951 ocorre a implantação de cultivos comerciais com o plantio de 1.600 árvores da cultivar *Rome Beauty*, em São Joaquim. Em 1951 foi feita a primeira calagem do solo, melhorando as condições do solo para a cultura da maçã. Em 1953, a partir da parceria

entre a União e a Prefeitura Municipal de São Joaquim, foi inaugurado nesse município o Posto de Fruticultura, com a finalidade de fomentar a fruticultura de clima temperado na região (Schmidt, 1990).

A partir de então, a Prefeitura Municipal de São Joaquim começou a investir na divulgação da pomicultura, juntamente com alguns produtores e com o Posto de Fruticultura. A primeira Festa da Maçã foi organizada em 1953, sendo repetida anualmente até os dias de hoje.

Em 1968, o Estado de Santa Catarina cria o Projeto de Fruticultura de Clima Temperado, conhecido mais tarde como PROFIT. Ele estava vinculado à Secretaria da Agricultura e era executado pela então Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC), órgão de extensão rural do Estado. Através do PROFIT criou-se a Unidade de Pesquisa Aplicada em Fruticultura em São Joaquim.

Na década de 1970, iniciou-se lentamente um processo de uso do solo diferenciado, com o início do processo de implantação de reflorestamentos de *Pinus* e a continuidade da instalação de pomares de maçã nas regiões de Lages e São Joaquim. Em 1975 começa a fase de maior implantação de pomares na região do Planalto Serrano, especialmente nos municípios de Lages, São Joaquim e Bom Jardim da Serra. No ano de 1976, a expansão de pomares de maçã foi de 435,9 ha, em São Joaquim, com 66 novos fruticultores e mais dezenove expansões em áreas já plantadas (Schmidt, 1990). Nesse mesmo ano, em Fraiburgo, – outra região do estado, onde essa cultura foi implantada-, a expansão de área foi de 191,8 ha, envolvendo sete fruticultores.

Os dados acima indicam que os pomares implantados no planalto eram pequenos, decorrente, dentre outros aspectos, das características dos solos, que são muito rasos (Schmidt, 1990). O PROFIT também teve influência na criação de cooperativas, destinadas a servir como centros de recepção, seleção, classificação, embalagem e armazenamento de frutas. Assim, foi Fundada em 1977, no município de São Joaquim, a Cooperativa Regional Agropecuária Serrana (Cooperserra). Já existia nesse município a Cooperativa Cotia (atual Sanjo), que fazia a comercialização exclusivamente para os

seus cooperados, que eram, e ainda são, famílias japonesas distribuídas em colônias (Schmidt, 1990).

Em 1978, é criada a Associação Brasileira dos Produtores de Maçã (ABPM), que começou a atuar na expansão do mercado interno dessa fruta e a dar apoio aos pomicultores brasileiros, principalmente através de proteção de mercado, diante das importações de maçãs argentinas (Schmidt, 1990).

No Quadro III, a seguir, destacamos a importância do apoio governamental ao fomento de pomares de maçã. Este incentivo estava ligado à estratégia do governo do estado de Santa Catarina para a agricultura. Paralelamente, observa-se a abertura dos mercados internos e externos com a chegada de grandes empresas na região. Além disso, destacamos o desenvolvimento das práticas de produção e das variedades para comercialização, com um significativo aumento produtivo.

Quadro III: 1970 – 1995: O Desenvolvimento Comercial da Maçã

Principais Transformações	Fatores de Influência	Consequências para a Região	Fatores de Mudança em direção a busca de qualidade
Desenvolvimento comercial da maçã	Abertura dos mercados de Florianópolis (produção de São Joaquim) e de SP (produção da Cotia).	Organização de produtores	Lei hortifrutigranjeira Abertura dos mercados (Brasil)
Apoio público para os japoneses, com a chegada da Cotia (60 famílias x 20ha) com linhas de crédito específicas para pomar, equipamento, casa.	Estratégia do Governo do Estado para agricultura	Acelerado desenvolvimento da cultura da maçã pelos produtores capitalizados e organizados (japoneses) em detrimento dos pequenos produtores	Chegada de grandes empresas de fora da região, que compravam a maçã sem diferenciá-la qualitativamente.
Evolução das práticas e conhecimentos da produção (produtores e pesquisadores)	Porta enxerto, novas variedades (Gala e Fuji).	Aumento da produtividade (1ª produção comercial)	

Fonte: Pesquisa documental

Outro aspecto importante é o aprimoramento da cadeia produtiva da maçã, ligado à busca de qualidade e de inovações na comercialização dessa fruta. A necessidade de aumentar a qualidade, por sua vez, está relacionada com a competitividade do mercado no qual a cadeia produtiva da maçã se insere. Este mercado não diferencia a maçã das diferentes regiões produtoras e, conseqüentemente não valoriza aspectos territoriais que conferem qualidade diferenciada ao produto de cada região. Por isso, os preços são flutuantes e nunca definidos pelos produtores, mas sim pelas grandes empresas compradoras.

Fase IV: Inovações na Cadeia Produtiva da Maçã Comercial (1995 – 2000)

Nesta fase destacamos o aparecimento do programa técnico denominado Produção Integrada de Maçã (PIM), que representa uma tentativa dos órgãos de pesquisa e de extensão rural de amenizar e controlar o uso de agrotóxicos nos pomares. Para tanto, o produtor é orientado a adotar um sistema de controle integrado de pragas e doenças que recebe informes e avisos fitossanitários emitidos pela Cidasc (Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina). Porém, este sistema não alcança todos os pomicultores, mas representa uma iniciativa de mitigação dos impactos ambientais da atividade.

É importante enfatizar que neste momento a economia regional passa a ser muito dependente da maçã. A produção já começa a enfrentar crescentes problemas, causados por pragas e por intempéries climáticas, que dificultam ainda mais a inclusão de novos produtores e a consolidação dos que iniciaram a atividade recentemente. Os conflitos ambientais em torno da fruticultura começam a ser mais evidentes e novas estratégias de ação passam a ser impostas por parte de entidades como a FATMA e o Ministério Público de Santa Catarina que fiscalizam a atividade e seus impactos ambientais.

O Quadro IV, abaixo, destaca a globalização com um fator de influência sobre a cadeia produtiva da maçã. Isto se afirma com a chegada de grandes empresas exportadoras na região. Em resposta, observamos o aumento da organização dos produtores em relação a diferenciação da maçã regional, e diversificação da fruticultura. Socialmente, vemos um aumento da demanda de mão-de-obra e a exclusão de pequenos produtores que não

estavam organizados e tinham uma inserção na cadeia produtiva da maçã que não lhes conferia autonomia para as negociações de produção e venda.

Quadro IV: 1995 – 2000: Desenvolvimento da Maçã Comercial

Principais Transformações	Fatores de Influência	Consequências para a Região	Fatores de mudança em direção à busca de diversificação da fruticultura
Evolução comercial das cadeias produtivas da maçã (cadeia produtiva – mercado de qualidade; PIM, marca, etc)	Globalização	Economia baseada na maçã para mercado externo	Descentralização SDR Problemática de pragas e intempéries climáticas demonstrando a fragilidade e a dependência na cultura da maçã Conflitos ambientais (FATMA, TAC) dependência das flutuações de mercado externo no preço da maçã
Chegada das grandes empresas exportadoras	Aumento do número de produtores de maçã	Exclusão comercial de pequenos produtores que não tinham nenhum poder de negociação e estavam desorganizados. Falta de mão de obra para as épocas de pique e contratação sazonal e insalubre de trabalhadores temporários	
Início de um processo de diferenciação dos produtores de maçã	Necessidade de diferenciação da maçã no mercado em relação a outras regiões em virtude da descoberta da qualidade superior da maçã da região.	Iniciativas de diferenciação do produto e busca da diversificação da fruticultura e do processamento da maçã (suco, etc)	
Plantação de pinus Ellioti	Indústria moveleira de Lages	Desmatamento e poluição ambiental	

Fonte: Pesquisa documental

Entrando na última fase do desenvolvimento regional, destacamos a emergência de novas estratégias de diversificação da fruticultura como saída para a dependência da economia regional da cadeia produtiva da maçã. Esta fase coincide com o processo de descentralização do Estado e de discussão do planejamento regional pelo projeto Meu Lugar no âmbito da recém criada SDR de São Joaquim.

Fase V: Diversificação da Fruticultura Temperada (2000 - 2006)

Hoje em dia, a maçã representa o produto líder da região, o que tem provocado a busca de alternativas à excessiva dependência econômica em relação a essa atividade. Assim, o turismo, a floricultura e a diversificação da fruticultura temperada figuram entre os esforços das instituições de pesquisa e de desenvolvimento que atuam na região. A título de exemplo, a chamada vitivinicultura de altitude representa hoje a mais nova área de intervenção da pesquisa pública e de empresários (Cordeiro, 2006).

No Quadro V a seguir, subtraímos a coluna dos “fatores de mudança” porque o presente trabalho abrangeu as informações disponíveis até o final de 2006. O próximo ciclo socioeconômico ainda não está definido, embora já existam indícios de suas tendências, como o grande investimento no turismo e na vitivinicultura. Contudo, constrangimentos ambientais e econômicos, como as intempéries climáticas e o baixo consumo de maçã no País, fragilizam a economia interna baseada na maçã. Mas a emergência da discussão sobre planejamento regional através da SDR representa uma oportunidade de redesenho das estratégias em direção a superação dos principais problemas socioambientais que a região apresenta.

Quadro V: 2000 – 2006: Diversificação da Fruticultura Temperada

Principais Transformações	Fatores de Influência	Consequências para a Região
Diversificação interna da produção na fazenda	Dependência da maçã	Grandes perdas por intempéries climáticas (granizo), impossibilidade de negociação do preço da maçã, baixo consumo per capita no Brasil
Busca de novos mercados (IG, orgânicos e etc) e a continuação da evolução da cadeia produtiva da maçã	Infra-estrutura de pós-colheita e comercialização deficiente devido à falta de garantia de investimento dos produtores	Deficiências fazem com que uma parte significativa da produção de pequenos produtores da região de São Joaquim acabe gerando empregos e movimento econômico em outras regiões e outros Estados, onde as maçãs são armazenadas, embaladas e comercializadas por grandes empresas produtoras, que buscam na região mais fria do Estado um produto de melhor qualidade
Problemas ambientais e aplicação da lei ambiental – FATMA	População 80 % urbana, borrachudo, falta de saneamento básico	Realização do Inquérito Sanitário, exigências do MP e contaminação dos corpos d’água.
Chegada de novas estratégias (vinhos)	“Novos rurais”- uva	Continuidade de investimentos externos que priorizam o mercado externo e com baixa preocupação territorial e ambiental
Políticas de desenvolvimento rural reflexão sobre potencial de desenvolvimento	Descentralização	Início de um processo de planejamento regional mais amplo e preocupado com a participação da população

Fonte: Pesquisa documental

Por fim, cabe ressaltar que a região ainda preserva muitas potencialidades sociais e ambientais. Hoje, já estão disponíveis insumos teóricos consistentes para apoiar os planejadores do desenvolvimento a superar antigos problemas. O projeto Meu Lugar e a parceria do governo do estado com o PNUD representam oportunidades de inovação, que contudo se desdobrarão em mudanças a partir do real comprometimento e interesse dos envolvidos no processo de desenvolvimento e seus aprimoramentos. Através deste trabalho também pretendemos contribuir nesta direção.

2. Síntese da Análise da Trajetória de Desenvolvimento

A partir da trajetória de desenvolvimento sintetizada é possível constatar padrões marcantes no processo histórico da região. Dos conflitos entre brancos e índios, passando pela escravidão, pelo ciclo da pecuária e hoje pelo da maçã, não é difícil constatar que o mercado externo sempre foi o agente regulador. As demandas e necessidades locais foram condicionadas pelas demandas e necessidades de outras regiões do estado e do país.

Para a região, a chegada da maçã significou uma dinamização da economia local, mas hoje se percebe uma nova fase de estagnação. Na busca de soluções para esse quadro, novos projetos de promoção e de diversificação da fruticultura temperada, especialmente com o cultivo de uva, e de diferenciação de mercados têm sido implantados na região. Atualmente, os 9 mil hectares de maçã plantados por cerca de 1.800 produtores representam, ao mesmo tempo, um potencial e uma fraqueza, já que os impactos socioambientais dos cultivos de maçã sempre foram pouco considerados e estudados, sendo, portanto, pouco conhecidos.

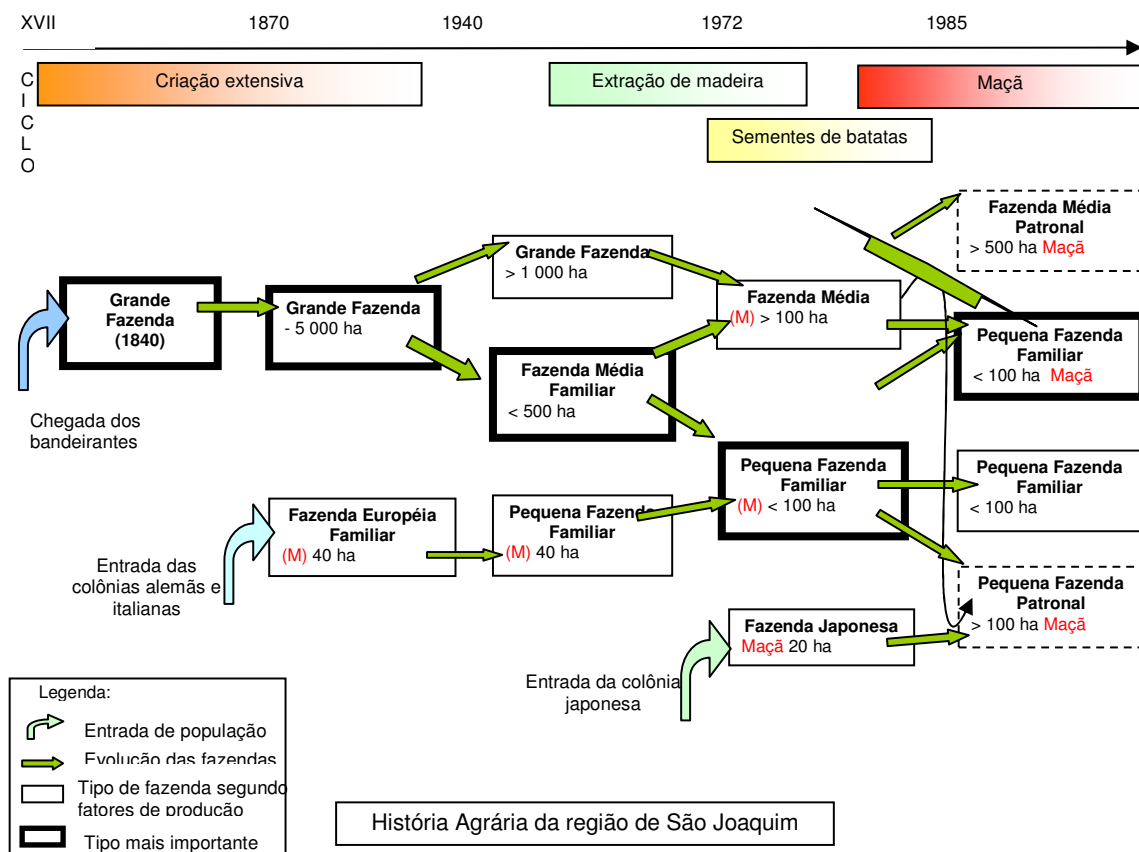
Também podemos observar uma rede de atores que mantém um forte vínculo entre a região e mercados nacionais e internacionais. As amenidades ambientais e o clima característico foram marcantes na trajetória do desenvolvimento regional, sendo um recurso explorado de diversas maneiras, através do turismo e da produção agrícola de clima temperado.

A partir do histórico de ocupação agrária, percebe-se a permanência de uma considerável estratificação da população entre capitalizados e descapitalizados, já que a

região teve seu histórico de colonização relacionado com a presença de grandes fazendas. Essas últimas, mesmo sendo hoje de menor tamanho, permanecem nas mãos de um número reduzido de proprietários.

Por meio do Esquema III, é possível observar que na atualidade a atividade da pomicultura macieira está baseada na agricultura familiar. Porém, isso não deve suscitar a idéia de que, por esse motivo, as propriedades sejam necessariamente pequenas, sem mão-de-obra contratada ou com baixo suporte tecnológico. Na região de São Joaquim, o padrão tecnológico de parte dos agricultores envolvidos com a fruticultura temperada é bastante alto em relação à maioria. Essa diferenciação local entre agricultores familiares é marcante e ilustra a enorme diversidade da categoria de análise denominada “agricultura familiar”.

Esquema III: Evolução da Estrutura Agrária 1870-Hoje



Fonte: Sophie, 2006

Segundo Boiadeiro (2005, p.116), “do ponto de vista social, a característica mais marcante das pequenas propriedades do PSSC é a influência histórica que sofre(u) do latifúndio”. Esse autor aponta três fatores de influência marcantes. O primeiro, diz respeito à própria trajetória dos pequenos proprietários, que de certa forma têm uma passagem quase obrigatória por dentro do latifúndio, na medida em que o filho ou o pai já trabalhou como peão de alguma fazenda. Sabe-se que é nas pequenas propriedades que se requisita a mão-de-obra para as lidas nas fazendas.

O segundo relaciona-se com a localização geográfica das pequenas propriedades rurais, na maioria, inseridas no entremeio das grandes fazendas. Esse fato influencia fortemente as tomadas de decisão cotidianas ou até mesmo passam a ditar hábitos ou valores próprios das grandes fazendas, como a estrutura dos Centros de Tradições Gaúchas (CTGs)²⁰, freqüentados e assumidos pelos pequenos produtores rurais. Em terceiro lugar, pela questão da representatividade política, pois, com raras exceções, os pequenos proprietários rurais do PSSC não tiveram uma representação expressiva capaz de traduzir suas demandas, seja através de um sindicato, de uma associação ou de alguma esfera de administração pública (Boiadeiro, 2005).

O que percebemos, é que hoje, as ferramentas para a superação de problemas antigos existem e seria ingênuo justificar a ausência de mudanças pela falta de informação ou recursos simplesmente. Os interesses político partidários claramente superam as prioridades socioambientais que dessa forma crescem a revelia dos planejadores. A parcela da população representada pelos pequenos proprietários rurais descapitalizados é numericamente expressiva e ainda permanece em segundo plano nos projetos formais de desenvolvimento rural.. No diagnóstico socioambiental, a seguir, caracterizamos melhor esse contingente populacional, historicamente à margem das discussões sobre o desenvolvimento.

²⁰ Trata-se de uma agremiação cultural cuja complexidade sociopolítica vai além de um clube ou de atividades meramente recreativas. Os CTGs em geral tem o intuito de reviver certos hábitos campeiros, buscando reproduzir a estrutura interna e as atividades sócio-culturais empreendidas nos centros riograndenses. Desse modo, almeja recriar dentro do espaço urbano o modo de vida das estâncias do pampa fronteiriço, a começar pela sede que pode ser caracterizada como uma espécie de réplica do galpão existente nas fazendas da Campanha. Também a nomenclatura foi apropriada e normalmente são adotados os nomes usados na administração de um estabelecimento pastoril, como patrão e capataz, por exemplo. Para aprofundar neste tema indicamos a tese de doutorado de COSTA, Rogério Haesbaert. “*Gaúchos*” no nordeste: modernidade, desterritorialização e identidade. São Paulo: USP, 1995.

3. O Diagnóstico Socioambiental Regional

Na primeira parte do diagnóstico socioambiental, levantaremos as informações relativas às condições sociais da região, que caracterizam e dimensionam a problemática da pobreza regional. Na segunda, analisamos dados relacionados ao cenário ambiental atual e seus principais problemas. Para tanto, investigamos o uso do solo e a situação da cobertura vegetal e dos recursos hídricos, destacando as principais atividades poluidoras e os projetos diretamente relacionados com a questão ambiental. A título de contextualização, damos início ao diagnóstico por meio de uma caracterização socioeconômica atual e edafoclimática da região do Planalto Sul Catarinense e, em particular, da regional de São Joaquim.

3.1 Caracterização Socioeconômica da Região de São Joaquim:

A região de São Joaquim tem uma altitude média acima de 1.200m e é formada por seis municípios: São Joaquim, Urubici, Urupema, Bom Retiro, Bom Jardim e Rio Rufino. Com uma área de 5.512,1 km² e uma população de aproximadamente 50 mil habitantes, sua densidade demográfica é extremamente baixa quando comparada à do estado. Conforme demonstra a Tabela I abaixo, a densidade demográfica regional é de 9,1 hab./km², enquanto a do estado atinge 56,2 hab./km². O município de São Joaquim é o que concentra a maior população regional (quase 23 mil habitantes) e detém a sede administrativa da SDR.

Tabela I: População Residente e Densidade Demográfica - Região de São Joaquim

Município	População (Hab)			Superfície (km ²)	Densidade Demográfica (hab/km ²)
	Rural	Urbana	Total		
Bom Jardim da Serra	1.956	2.123	4.079	934,00	4.4
Bom Retiro	2.631	5.336	7.967	1.063,9	7.5
Rio Rufino	1.861	553	2.414	331,1	7.2
São Joaquim	6.707	16.129	22.836	1.885,4	12.1

Urubici	3.591	6.661	10.252	1.017,5	10.1
Urupema	1.342	1.185	2.527	278,2	9.1
Região	18.088	31.987	50.075	5.512,1	9.1
Santa Catarina	1.310.114	4.217.931	5.356.360	95.286,1	56.2

Fonte: IBGE, 2000

A economia dos municípios da região se baseia nas atividades do setor primário, como a pecuária de corte nas regiões de campo e a pecuária leiteira nos vales, onde predominam as pequenas propriedades, a fruticultura de clima temperado, com expressão maior para a maçã na região dos campos e a olericultura nos vales e na região mais alta, com a batata inglesa. Há também uma expressiva produção de cebola no município de Bom Retiro.

Além disso, possuem expressão atividades como a produção de grãos, a vimeicultura, a apicultura e a truticultura, além do extrativismo de erva mate e de pinhão e a produção florestal (reflorestamento com *Pinus*). A vegetação nativa, em grande parte representada pela araucária é, por vezes, interrompida pela ocorrência de campos (savanas) limpos ou sujos, sobretudo nos municípios Bom Jardim da Serra, São Joaquim e Bom Retiro. Nesses campos desenvolveu-se muito a pecuária extensiva.

Essas formações de savana ocorrem em diversas áreas dispersas dentro da região das florestas ombrófilas mistas (floresta de araucária), em altitudes superiores a 800m, de clima caracterizado pela ocorrência de longo período de frio (4 a 6 meses- Tm 15⁰C) e curto período quente (0 a 3 meses – Tm 20⁰C). Segundo a classificação de Koeppen, esse tipo climático predominante é o Cfb - temperado (mesotérmico úmido e verão ameno), caracterizado por temperaturas entre 0°C e 18° nos meses de inverno e temperaturas dos meses de verão abaixo de 22°C.

Os campos são caracterizados pelos capões que se originam, de modo geral, nas pequenas depressões do terreno e próximo a pequenas nascentes. Atualmente, grandes áreas de campos estão sendo transformadas em terras para culturas cíclicas e reflorestamento de *Pinus*, modificando a paisagem original (Boiadeiro, 2005).

Dentre as culturas cíclicas atuais nesses campos, destacam-se o milho, o feijão e a batatinha. A maior parte do reflorestamento das áreas de pinhais desmatadas é feito com *Pinus elliotti*, que se adapta bem, seguido de algumas espécies de *Eucalyptus*. A primeira espécie é muito utilizada para produção de papel, enquanto os *Eucalyptus* são empregados para fins energéticos. O reflorestamento com *Araucaria angustifolia* é inexpressivo, limitado a experimentos isolados (Boiadeiro, 2005).

Segundo o Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico e Econômico (PBDEE) elaborado pela AMURES em 1999, em menos de um século a intensa e indiscriminada exploração madeireira praticamente inviabilizou a sua própria exploração econômica em toda área. De 1940 a 1950, viu-se um aumento de serrarias em São Joaquim de mais de 400% (de 24, em 1940, para 137, em 1950).

Segundo os inventários do projeto RADAMBRASIL em Santa Catarina, as florestas com pinheiros (araucária) apresentam o maior volume em madeiras por hectare do Brasil, o que impulsionou muito a sua exploração no século passado.

Do ponto de vista da dinâmica econômica atual, é possível fazer uma distinção entre os vários setores. No setor primário, verifica-se a permanência da produção pecuária ainda sob o sistema extensivo e com baixa produtividade. O que avançou tecnicamente foi a bovinocultura de leite, que, através do melhoramento genético do rebanho e da adoção de novas técnicas de manejo, conseguiu elevar a produtividade.

No setor secundário, mesmo com a crise da indústria madeireira extrativista e de seus derivados nas décadas de 70 e 80, observa-se atualmente uma retomada dessas atividades, sendo que os ramos de papel e de celulose se constituem num dos segmentos industriais mais competitivos e degradadores da cobertura florestal nativa do estado e região.

Conjuntamente, essas duas atividades respondem pela maior parte da renda industrial da região do Planalto Sul Catarinense. Verifica-se também que os programas de reflorestamento desenvolvidos pelas principais empresas nos últimos períodos ampliaram consideravelmente a oferta de matéria-prima, não somente para as indústrias

de papel e celulose, mas também para o ramo da indústria moveleira, que se expande pela região. Nota-se que, nas últimas décadas, essa última atividade vem se deslocando mais para a região do planalto norte, que se transformou no principal pólo do estado.

No setor terciário, observa-se uma concentração das atividades comerciais nas cidades pólos, como é o caso de São Joaquim. Porém, é o setor com menor participação relativa do planalto sul, devido às características econômicas da região. Segundo Sabrina (2006), mesmo com um setor de serviços mais dinâmico nas cidades pólos, o que se vê é um baixo aproveitamento da mão-de-obra liberada pelos demais setores, havendo um grande contingente populacional interno e até externo à região que trabalha sazonalmente nos pomares de maçã.

Como consequência direta, uma característica marcante emerge na região de todo o planalto sul. Ela foi a que mais perdeu população no estado na última década (-3,24% ao ano) e a que detém as menores taxas de absorção pelos setores urbanos (Boeira, 2006). Por causa disso, tornou-se a região menos populosa no âmbito estadual. Essas circunstâncias, decorrentes de um processo histórico bem mais antigo, se inscrevem no conjunto de fatores que transformaram a região serrana em uma das regiões com os maiores índices de pobreza do estado.

Santa Catarina, devido à sua formação histórica, caracteriza-se pela forte presença da agricultura familiar, desenvolvida em minifúndios, o que lhe rende um dos menores graus de concentração fundiária do Brasil. Isso não significa, porém, que os estabelecimentos rurais no estado não estejam concentrados. Essa característica peculiar da estrutura agrária, fruto do processo histórico, não tem impedido que a tendência de concentração da terra nas últimas décadas, verificada no restante do país, também não esteja ocorrendo no estado.

Dados do Censo Agropecuário de 1995/1996 mostram que em todos os municípios da região de São Joaquim a maioria dos estabelecimentos se localiza nos estratos de área com menos de 50 hectares. Em Bom Jardim da Serra, por exemplo, 52% dos estabelecimentos têm até 50 hectares, que ocupam apenas 4,5 % da área total do município. Já os estabelecimentos com mais de 100 hectares ocupam 89% do total da área.

Esses dados evidenciam que o grau de concentração fundiária na região da SDR São Joaquim é bastante elevado, sendo que uma das explicações para tal característica diz respeito ao processo histórico de ocupação das terras na região, que, diferentemente da maior parte do estado, ocorreu a partir de grandes fazendas de pecuária extensiva. As bases econômica e política da região se concentram em São Joaquim, de modo que as mudanças inseridas neste âmbito se irradiam a partir desse município.

3.2 Diagnóstico da Dimensão Social

3.2.1 A Problemática da Pobreza na Regional São Joaquim

A pobreza na região constitui um problema antigo e conhecido. Afinal, a região do Planalto Sul de Santa Catarina é conhecida como a mais pobre do estado. Mesmo assim, não foi encontrado nenhum tipo de diagnóstico sobre a pobreza regional que abordasse as suas causas e conseqüências ou que identificasse, a contento, as zonas mais pobres e suas demandas.

O projeto que chegou mais próximo dessa camada da população foi o Microbacias 2, executado pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Vem dele a única compilação de dados que pode servir de subsídio para identificar, mais detalhadamente, os bolsões de pobreza na região e as suas demandas. Contudo, os mecanismos de exclusão social que fazem a pobreza persistir e aumentar na região não são investigados. Ao que parece, a relação entre a dinâmica socioeconômica regional e a pobreza articulam-se de maneira relevante através do anual processo de contratação temporária que envolve as épocas de pique (colheita, poda e raleio) da maçã. Processo semelhante parece acontecer nos cultivos de *Pinus*, cuja dimensão, no entanto, não foi contemplada nesta pesquisa.

De fato, há pontos de convergência entre as microbacias selecionadas pelo projeto Microbacias 2 com várias das comunidades locais mais pobres. A partir da tipificação de agricultores feita pelo Projeto Microbacias 2, em que aparece o “agricultor tipo 1” ou periférico, cuja renda familiar é inferior a R\$180,00 reais por mês, é possível identificar as famílias que representam, de maneira geral, a camada da população que, segundo o ICEPA (2000), vive com renda insuficiente.

No cenário da Regional São Joaquim, são cerca de 1.100 famílias atendidas pelo Microbacia 2 classificadas como tipo 1 ou periférico. Em todas as Associações de Microbacias (ADM's), os beneficiários são quase sempre do tipo 1 ou periférico. Os dados levantados pela Epagri para elaborar essa tipificação não estavam disponíveis no momento da pesquisa de campo, mas, segundo o escritório Regional de São Joaquim, foi feito um grande esforço através de questionários implementados por técnicos em toda a região. A seguir apresentamos os dados obtidos sobre a situação atual da mão-de-obra sazonal na cadeia produtiva da maçã.

3.2.2 A Mão de Obra Sazonal nos Pomares de Maçã

A flutuação do emprego formal no setor primário (agropecuária, extração vegetal, caça e pesca) na Regional é muito alta. Conforme mostra a Tabela II abaixo, só em 2004, foram admitidos quase 9 mil empregados e demitidos no mesmo ano mais de 8,5 mil. A grande maioria desses faz parte da categoria de assalariados temporários da maçã.

Tabela II: Mão de Obra Sazonal e Agricultura

FLUTUAÇÃO DO EMPREGO FORMAL^(*) POR SETOR ECONÔMICO Secretaria Regional: São Joaquim Período: Janeiro a Dezembro de 2004			
SETOR ECONÔMICO	ADMITIDOS	DESLIGADOS	SALDO
Indústria de transformação	301	-328	-27
Construção civil	62	-120	-58
Comércio	1.050	-642	408
Serviços	452	-460	-8
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	7.004	-6.942	62
Total	8.947	-8.560	387
(*) Com carteira de trabalho assinada FONTE: CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados Elaboração: Sistema Nacional de Emprego - Sine/SC Tabulação: Geovanne João Souto			

Anualmente, nos meses de outubro/novembro e março/abril são contratados e dispensados cerca de 12 mil trabalhadores rurais para trabalhar especificamente nos pomares de maçã em toda região, como demonstra a Tabela III abaixo fornecida pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE/SC). Esse cenário de emprego temporário

formalizado é recente. Até 2003, as condições eram absolutamente ilegais e ainda mais insalubres, segundo informações dos funcionários do posto SINE de São Joaquim.

Tabela III: Mão de Obra na Fruticultura Temperada - Janeiro de 2003 a Janeiro de 2006, Trabalhador no Cultivo de Árvores Frutíferas

Município	Sal.Médio Adm.(R\$)	Admissões	Desligamentos	Saldo
Urupema	286,36	301	271	30
Urubici	278,37	41	51	-10
São Joaquim	315,51	4.836	4.707	129
Bom Jardim da Serra	289,47	188	153	35
Bom Retiro	280,02	6.826	6.341	485
Rio Rufino	-	-	-	-
Total	289,94	12.192	11.523	669

Fonte: www.sine.sc.gov.br Nota: foram consideradas apenas as admissões com salário válido.

Hoje a situação melhorou, mas continua precária. A maioria dos trabalhadores vem do Rio Grande do Sul, mas, segundo o posto SINE de São Joaquim, chegam trabalhadores de Minas Gerais, São Paulo, Ceará e até do Uruguai. No município de São Joaquim, anualmente, a demanda de trabalhadores, por parte de 50 empregadores, entre particulares e empresas, nunca é suprida de forma satisfatória. De acordo com o posto SINE do município, há desde contratadores pequenos (de 2 a 6 trabalhadores) até aqueles que empregam dezenas e centenas de trabalhadores temporários.

Segundo as entrevistas de campo, existem empresas que recorrem a “atravessadores”, responsáveis por trazer trabalhadores das regiões de fora do estado. Porém, há muitos que chegam por conta própria. A partir do depoimento dos funcionários do posto SINE, vemos que a grande maioria desses trabalhadores é muito pobre e muitos, inclusive, não têm onde morar e passam restrições de alimentação.

Durante o ano, são três as épocas chamadas de “pique”, quando são contratados trabalhadores de fora: o raleio²¹, a colheita e a poda. A dinâmica dentro dos pomares começa na época de raleio (outubro a dezembro), um manejo que não exige mão-de-obra muito específica, ao alcance de trabalhadores pouco qualificados do ponto de vista técnico. A diária para esse tipo de atividade é, em média, de R\$ 17,00 reais.

Todo o processo de trabalho dentro dos pomares é normalmente comandado pelos chamados chefes de turma, que irão selecionar os empregados que permanecerão trabalhando até a época de colheita (fevereiro a abril), manejo mais delicado para o qual nem todos são selecionados. A poda (junho a agosto) demanda um saber fazer específico, e só é realizada por trabalhadores experientes, que chegam a ganhar R\$ 80,00 reais por dia de trabalho, não sendo contratados trabalhadores de fora.

Aparentemente existe um ritmo bastante intenso de trabalho, pois os trabalhadores em geral, quando saem do pomar, vão direto para galpões que funcionam como dormitórios, de onde só podem sair a cada 15 dias, para contatar suas famílias. As exigências do Ministério do Trabalho melhoraram as condições básicas do trabalhador sazonal da região, que, entretanto, continua a ser submetido a um ritmo de trabalho excessivo e mal remunerado. Outro aspecto percebido na pesquisa de campo refere-se ao trabalho infantil nos pomares.

3.2.3 O Trabalho Infantil no Município de São Joaquim

No município de São Joaquim, o trabalho infantil é, em sua quase totalidade, realizado na área rural, mais especificamente na cultura de maçã, conforme ilustrado no Mapa de Indicativos do Trabalho da Criança e do Adolescente, destacado na Tabela IV abaixo.

²¹O raleio dos frutos constitui uma das práticas mais importantes para obter-se produção de frutos com boa qualidade e com rentabilidade satisfatória. Em geral, a planta fixa muito mais frutos do que o necessário para a produção com qualidade. Como os frutos competem entre si e também com o crescimento vegetativo por água e nutrientes, o desenvolvimento das plantas e dos frutos fica prejudicado com o excesso de frutos. Com o raleio, a competição entre frutos é reduzida, favorecendo o seu crescimento.

Tabela IV: Principais Ocupações de Crianças e Adolescentes em Santa Catarina

Atividade econômica	Municípios	Tarefas geralmente executadas	Condições de trabalho que estão submetidos crianças e adolescentes
Cultura de maçã	São Joaquim e Urubici	Seleção, poda, colheita, armazenamento, transporte e acondicionamento das frutas	Falta de anotação na CTPS ²² , falta de EPI ²³ , manuseio de agrotóxicos, não fornecimento de água potável, uso de recipiente coletivo para consumo de água.

Fonte: Mapa de Indicativos do Trabalho da Criança e do Adolescente, 1999

Segundo Zandonadi (2006), num diagnóstico feito pela Delegacia Regional do Trabalho (DRT/SC) em 22 municípios catarinenses, nas atividades rurais produtivas de maçã, algodão e madeira e nas urbanas industrializadoras de cristais, jornais, calçados, construção civil e olarias, num universo de 202 empresas formais, constatou-se que, dos 11.964 empregados, 10,3% da mão-de-obra era constituída de crianças e adolescentes, sendo que 77% tinham jornada superior a 8 horas diárias, tendo como consequência o fato de 65% delas não estarem freqüentando a escola.

O jornal Folha de São Paulo, no dia 27 de novembro de 2005, relatou que, conforme dados do IBGE, dos 22,8 mil habitantes de São Joaquim, 9,4 mil (41,2%) vivem com até três salários mínimos, o que, aliado ao custo de vida considerado alto, em razão da sua localização, faz com que vejam o trabalho de adolescentes como algo natural e apóiem a decisão do Juiz da Infância e da Adolescência do município de permitir o trabalho de adolescentes.

Conforme reportagem do jornal Diário Catarinense, edição de 04 de dezembro de 2005, o Juiz da Infância e da Juventude, concedeu durante dois anos alvarás que permitiam aos produtores de maçã contratar jovens entre 14 e 16 anos para trabalharem nos pomares. Nesse período, 40 adolescentes tiveram a carteira assinada com a garantia de todos os direitos. As exigências para a contratação eram de que os jovens fossem empregados em serviços sem periculosidade nem insalubridade e estivessem

²²Carteira de Trabalho e Previdência Social

²³Equipamento de Proteção Individual

matriculados em alguma escola. Essa decisão polêmica foi baseada num baixo-assinado com 192 nomes de pais solicitando a liberação dos alvarás e motivada pelo alto índice de famílias carentes que dependiam da mão-de-obra dos filhos para aumentar a renda.

Na reportagem, o Juiz da Infância e da Juventude explica sua decisão com os seguintes argumentos: “Quero deixar claro que sou contra o trabalho infantil. A liberação atende apenas os adolescentes. As famílias necessitam da ajuda deles para melhorar as condições de vida. Isso não é um ato de crueldade. Representa ganho de dignidade.” (Diário Catarinense de 04 de dezembro de 2005).

Com a liberação, caberia aos fiscais do Ministério do Trabalho controlarem o cumprimento das exigências feitas pelo juiz. Entretanto, a Delegacia do Ministério do Trabalho de Lages não aceitou a decisão, autuou os produtores contratantes de jovens e orientou para que eles fossem demitidos. Esse episódio mostra a existência de um conflito latente na região, que concerne às famílias empobrecidas e aos empresários ligados ao setor madeireiro. Até o momento da pesquisa não se percebeu nenhuma saída negociada e satisfatória para esse impasse, que interfere na dinâmica de desenvolvimento territorial.

Segundo o Presidente da Associação dos Produtores de Maçã e Pêra de Santa Catarina (AMAP), os agricultores não vão mais contratar mão-de-obra adolescente. Ele lamenta o cancelamento das autorizações para o emprego. Declara que “isso vai impedir que os jovens tenham o direito de trabalhar. Eles buscam esse emprego porque querem melhorar de renda e sobreviver de forma mais digna. Mas, sem autorização, vamos deixar de contratar” (Diário Catarinense de 04 de dezembro de 2005).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) oferece uma bolsa de R\$ 25,00 por jovem. Em São Joaquim, o PETI atende 120 jovens com bolsas. Eles têm jornada de dois turnos, numa escola do município. Lá, estudam e realizam trabalhos culturais e atividades de lazer. A Diretora de Assistência Social, lamenta que o valor pago por jovem não supra as necessidades das famílias. Entretanto, a Diretora defende que os adolescentes devam ficar mais tempo nas salas de aula do que trabalhando. A dirigente disse que o município de São Joaquim estuda a possibilidade de implantar, em 2006, um Programa de Formação para Jovens Aprendiz.

3.2.4 Indicadores Sociais da SDR

A análise dos indicadores sociais contemplará o comportamento de variáveis indicadoras de renda, nível de pobreza e habitação. Na primeira, foram priorizados os itens relativos à renda *per capita* e índice de Gini, para demonstrar a dinâmica da distribuição de renda nos distintos municípios da região, no período entre 1990 e 2000. Além disso, foram analisados o nível de pobreza regional e o comportamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Nível de Renda

A renda *per capita* dos municípios da região, que mostra a renda média por pessoa de uma determinada população em um determinado período, e o índice de Gini são apresentados, a seguir, na Tabela V.

Tabela V: Distribuição da Renda Per Capita e do Índice de Gini, por Município da SDR São Joaquim - 1991 e 2000

Municípios	Renda per capita R\$		Índice de Gini	
	1991	2000	1991	2000
São Joaquim	149,89	231,09	0,55	0,57
Urupema	126,79	230,23	0,52	0,57
Urubici	163,62	219,42	0,62	0,58
Bom Jardim da Serra	133,49	216,65	0,57	0,64
Bom Retiro	133,73	213,01	0,51	0,54
Rio Rufino	98,8	184,79	0,58	0,64

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/2000

As informações mostram Urubici como detentor da melhor renda *per capita* em 1991 (R\$ 163,62), sendo superado em 2000 por São Joaquim, com uma renda de R\$ 231,09. Já a menor renda *per capita* se localiza em Rio Rufino, cujos valores nesses mesmos anos foram, respectivamente, de R\$ 98,80 e R\$ 184,79. Destaca-se, ainda, que o município de Rio Rufino apresentou a maior taxa de crescimento entre 1991 e 2000, mas sua posição dentro da região não se alterou, tendo em vista que os demais municípios também tiveram variações positivas na renda *per capita* durante o mesmo intervalo de tempo considerado. A renda *per capita* nas zonas rurais do estado, segundo o Diagnóstico da Exclusão Social de Santa Catarina, é de R\$ 557,54. Nas áreas urbanas,

chega a R\$ 881,99. A renda *per capita* total é, portanto, de R\$ 814,85, valor muito acima daqueles apresentados na regional São Joaquim.

Além disso, vale destacar que o município de Urubici apresentou a menor taxa de crescimento no período considerado, fato que o fez passar da primeira posição da região, em 1991, para a terceira posição, em 2000.

O índice de Gini é aqui utilizado para indicar o nível de concentração da renda em determinados espaço e tempo. Pela tabela anterior, verifica-se que 83% dos municípios da região da SDR tiveram acréscimos na concentração de renda, uma vez que esse índice aumentou em todos os municípios, exceto em Urubici.

Dos municípios que fazem parte da região, destaca-se que, em 1991, Urubici apresentava o maior índice de Gini (0,62), tornando-se o município com a maior concentração de renda dentre os seis municípios. Já em 2000, esse valor caiu para 0,58, indicando que, no decorrer do período, houve o início de um processo de desconcentração de renda. No ano de 2000, os municípios de Bom Jardim da Serra e Rio Rufino apresentaram o maior índice de Gini, na faixa 0,64, significando que, nessas duas localidades, a concentração da renda continua sendo a maior da região.

Nível de Pobreza

Os indicadores de pobreza considerados nesta análise foram a intensidade de pobreza e a porcentagem de pobres existentes na região. Eles mostram, respectivamente, a distância média que separa a renda *per capita* média das pessoas pobres do valor que representa a linha de pobreza, considerada como sendo de R\$ 90,00 reais mensais, e a proporção de pessoas que têm renda *per capita* domiciliar média inferior à linha de pobreza.

De acordo com a Tabela VI a seguir, fica evidente que todos os municípios da região da SDR apresentaram uma melhora no indicador intensidade da pobreza no período entre 1991 e 2000, uma vez que a intensidade média passou de R\$ 30,23 reais para R\$ 24,50 reais. Isso significa que no período a região diminuiu a distância que separa a renda

domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres do valor da linha de pobreza. Neste mesmo período, a intensidade da pobreza no estado variou de R\$ 42,12 para R\$ 40,74, o mesmo padrão que a regional São Joaquim demonstrou.

Outra evidência importante destacada pelos dados diz respeito à proporção de pobres nos municípios da região. Observa-se que, em 1991, a proporção de pobres era de aproximadamente 53,47 %, ou seja, mais da metade da população encontrava-se abaixo da linha de pobreza. Naquela época, Rio Rufino apresentava a maior proporção (68,15%) de pessoas vivendo com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 90,00 reais, enquanto Bom Retiro, com 49,5%, apresentava a menor proporção.

No ano de 2000, nota-se uma piora da condição social e econômica dos municípios, revelada pelas proporções de pobres aumentadas. Com isso, a proporção média de pessoas vivendo com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 90,00 reais subiu para 55,1%. Dentre os municípios da região, Rio Rufino continua com a maior proporção de pobres (78,9%), enquanto Bom Retiro destaca-se com a menor proporção de pessoas consideradas pobres (49,5%).

Comparando-se a proporção de pobres entre a região e o estado de Santa Catarina no período entre 1991 e 2000, verifica-se que no ano de 1991 a região da SDR apresentava uma proporção média de pobres em torno de 53,47%, enquanto o estado mantinha uma proporção ao redor de 27,1%. Já para 2000, a diferença aumentou, com um total de pobres do estado de 32,7%, contra 55,1% na região da SDR São Joaquim.

Tabela VI: Distribuição da Intensidade de Pobreza e da Proporção de Pobres por Municípios da Região da SDR São Joaquim - 1991 e 2000

Municípios	Intensidade pobreza		% de pobres	
	1991	2000	1991	2000
Rio Rufino	38,15	33,32	68,15	78,9
Bom Jardim da Serra	29,95	23,28	55,74	66,9
Urubici	32,9	24,32	53,27	53,5
Bom Retiro	23,11	20,4	46,78	49,5
Urupema	31,44	23,97	50	54,9
São Joaquim	25,83	21,76	46,92	53,1
Região	30,23	24,50	53,47	55,1
Santa Catarina	42,12	40,74	27,1	32,7

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/2000

A Tabela VII a seguir apresenta a dimensão da pobreza e da indigência em todos os municípios que fazem parte da SDR. Em termos absolutos, o município de São Joaquim detém o maior número de pobres dentre todos aqueles que compõem a região da SDR. No entanto, em termos relativos, a maior incidência da pobreza ocorre nos pequenos municípios da região, os quais apresentam taxas percentuais de pobreza ainda mais elevadas.

Tabela VII: Número de pessoas pobres e indigentes por município da SDR São Joaquim - SC

MUNICÍPIO	Total de pobres	População por Município	Total de indigentes
Bom Jardim da Serra	2.727	4.079	534
Bom Retiro	3.941	7.967	649
Rio Rufino	1.905	2.414	698
São Joaquim	12.135	22.836	2228
Urubici	5.480	10.252	1359
Urupema	1.388	2.527	328
Região	27.576	50.075	5.796

Fonte: Censo Demográfico 2000 e mapa da exclusão Social de Santa Catarina ICEPA, 2003.

Nível de Habitação

Os principais indicadores de habitação dizem respeito à proporção de pessoas que vivem em domicílios que apresentam serviços básicos, como água encanada, coleta de lixo e energia elétrica. Segundo o diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina (ICEPA, 2003), é possível observar que as áreas urbanas são privilegiadas quanto aos

serviços básicos, enquanto que as áreas rurais estão praticamente sem nenhum desses serviços, mostrando índices inexpressivos (menores que 1%). Considerando-se que nessa região a urbanização não significou um abandono da atividade agrícola, temos um agravamento extra em termos de impactos ambientais.

O fato é que, mesmo estando a grande maioria (64%) das pessoas vivendo nas cidades, as áreas rurais continuam a ser a base produtiva, através dos pomares de maçã, gado, reflorestamento com *Pinus* e outras atividades. Dessa forma, a ausência total de serviços de tratamento das águas usadas e de coleta de lixo significa despejo de produtos químicos tóxicos diretamente nos sistemas hídricos e nos solos da região.

Índice de Desenvolvimento Humano

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador de desenvolvimento elaborado pelo PNUD. O PNUD desenvolveu o conceito de que a renda é um parâmetro insuficiente para medir efetivamente a condição de vida das pessoas, reconhecendo, ao mesmo tempo, a dificuldade da obtenção dos dados em nível mundial de informações sobre segurança, saúde, etc. Dessa forma, o IDH é um indicador que considera, além da renda, a educação e a expectativa de vida como parâmetros para medição do bem-estar social e serve para comparar o desempenho de distintos países, regiões e municípios.

Esse índice é calculado a partir de três variáveis que medem o desenvolvimento no tocante à esperança de vida, ao nível educacional e à renda *per capita* da população²⁴. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto. A Tabela VIII, a seguir, apresenta os IDH dos municípios que integram a SDR de São Joaquim.

²⁴ A discussão teórica acerca do desenvolvimento humano encontra-se em SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

Tabela VIII: Distribuição do IDH- M por Município, segundo sua Posição na Região e no Estado nos Anos de 1991 e 2000.

Municípios	1991			2000		
	IDH –	Posição		IDH -	Posição	
		Região	Estado		Região	Estado
Urubici	0,708	1	159	0,785	1	181
Urupema	0,693	2	198	0,784	2	187
São Joaquim	0,692	3	200	0,766	3	227
Bom Jardim da Serra	0,669	4	245	0,758	4	241
Rio Rufino	0,663	5	259	0,736	5	275
Bom Retiro	0,662	6	258	0,732	6	280

Fonte: elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/2000

No ano de 1991, praticamente todos os municípios da região apresentavam IDHs inferiores ao do estado, que se situava ao redor de 0,748. Naquele ano, apenas o IDH do município de Urubici figurava próximo ao do estado. Já no ano de 2000, nota-se que houve uma melhoria desse indicador em praticamente todos os municípios da região.

No entanto, poucas são aquelas localidades que se situam próximas ao IDH estadual, que, no período, passou de 0,748 para 0,822, um dos maiores do país. Nenhum dos índices é considerado alto. Em termos opostos, verifica-se que Bom Retiro, apesar de apresentar uma melhora de IDH, continua entre aquelas localidades com os piores indicadores do estado, passando de 258ª posição, em 1991, para a posição 280ª, no ano de 2000.

A seguir, passamos à discussão do diagnóstico ambiental. Analisamos a situação atual dos recursos naturais – como estão sendo utilizados e manejados – e levantamos uma série de dados sobre os sistemas naturais, que ajudam a conhecer os impactos do modelo de desenvolvimento que norteou a região.

3.3 Diagnóstico Ambiental

Os constrangimentos ambientais que as atividades econômicas mais expressivas da região de São Joaquim produzem ainda não fazem parte da agenda prioritária de planejamento e gestão do desenvolvimento regional. Dessa forma, a problemática ambiental da região é percebida de maneira difusa e é pouco conhecida em seus detalhes. Consequentemente, é possível observar uma crença geral de que o problema

não é tão grande, já que seus impactos são desconhecidos e complexos, dificultando o estabelecimento de relações diretas de causa e efeito que sejam convincentes.

Não seria incorreto dizer que as principais atividades que degradam o meio ambiente na região relacionam-se à fruticultura temperada e à indústria da madeira (reflorestamento com *Pinus*). Ambas fazem parte da listagem das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental definida pela Resolução nº 01/2005 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). Conforme visto, na região de São Joaquim, a fruticultura da maçã representa o motor da economia regional.

Soma-se a essas atividades o aporte sanitário das áreas urbanas, que ainda hoje é despejado nos corpos hídricos sem nenhum tratamento. Não há ainda estação de tratamento de efluentes domésticos em funcionamento em nenhum dos seis municípios da Regional. Nem mesmo os hospitais fazem o tratamento de seus efluentes. Há duas estações de tratamento em construção, uma em São Joaquim e outra em Urupema. Dentro das áreas urbanas, segundo a Fundação do Meio Ambiente (FATMA), os problemas ambientais especificados na Tabela IX, a seguir, devem ser solucionados a curto e médio prazos.

Tabela IX: Problemas Ambientais por Município

Município	Problema ambiental
São Joaquim	1. Lixo a céu aberto 2. Hospital sem tratamento de efluentes 3. Parque de exposições sem tratamento de efluentes
Bom Jardim da Serra	1. Abatedouros clandestinos 2. Posto da prefeitura sem tratamento de efluentes 3. Lixo a céu aberto
Bom Retiro	1. Abatedouros clandestinos 2. Lixo a céu aberto
Urubici	1. Hospital sem tratamento de efluentes 2. Lixo a céu aberto 3. Postos de gasolina
Urupema	Lixo a céu aberto
Rio Rufino	Lixo a céu aberto

Fonte: PBDEE, 1999

A partir deste quadro é possível conhecer mais algumas das fontes poluidoras importantes que precisam ser consideradas nos processos de planejamento e gestão do

uso dos recursos naturais. Vemos que o lixo é um problema comum a todos os municípios. Na Tabela X, a seguir, destacamos por município, o uso do solo atual e os principais problemas associados, segundo a FATMA. Cabe ressaltar que os problemas com o uso excessivo de agrotóxico e mau manejo do solo são uma constante em todos os municípios da região.

Tabela X: Uso do Solo atual e Principais Problemas por Município

Município	Uso atual do solo	Problemas
São Joaquim	Fruticultura; batata semente; pecuária; vegetação pioneira; e vegetação secundária	Uso de agrotóxicos
Bom Jardim da Serra	Pecuária, vegetação secundária e fruticultura	Terrenos com muita pedregosidade, falta de práticas conservacionistas
Bom Retiro	Reflorestamento, vegetação secundária, pecuária e lavouras temporárias	Uso intenso de máquinas sem os devidos cuidados para a proteção do solo (rotativa)
Urubici	Vegetação secundária, pecuária, lavoura temporária e fruticultura	Desequilíbrio no uso de fertilizante NPK (excesso)
Urupema	Vegetação secundária, pecuária, reflorestamento, olericultura, fruticultura, batata semente	Uso de agrotóxicos
Rio Rufino	Vegetação secundária, pecuária e lavoura temporária	Falta de preservação e conservação do solo

Fonte: PBDEE, 1999

Na Tabela XI a seguir, sistematizamos, de maneira geral, a situação atual do uso do solo pela fruticultura temperada, pela silvicultura e por pastagens no conjunto de municípios da Regional São Joaquim:

Tabela XI: Uso do Solo na SDR de São Joaquim

Atividade	Número de produtores	Área (ha)	% da área total explorada (405.498ha)
Culturas permanentes			
Maçã	1.815	9.193	2,2%
Ameixa	123	240	-
Uva	42	213	-
Silvicultura			
Pinus*	-	18.270	4,3%
Mata natural	-	105.125	25,9%
Reflorestamento	-	9.831	2,3%
Pecuária – Pastagens			
Pastagem nativa	-	249.250	61,4%
Pastagem plantada	-	13.376	3,2%
Total explorado	-	405.498	-
Total regional	-	551.210	-

*Valor subestimado, pois nem todos os municípios apresentam uma quantificação das áreas reflorestadas com *Pinus* e nos dados de Bom Jardim da Serra esse valor estava agregado aos valores de área de Mata Nativa e florestamento, sendo por isso descartado.

- Dados não disponíveis

Fonte: Elaborado a partir de: Epagri (escritórios regionais), Planos de Desenvolvimento Municipais, CIDASC, IBGE – Lages – SC, LAC, Secretarias Municipais da Agricultura, FATMA.

É importante notar que são explorados cerca de 405 mil hectares em um total de 551 mil, ou seja, 73% da área total da região. A fruticultura ocupa menos de 3% da área regional, mas mesmo assim representa o motor da economia regional. As extensas áreas de pastagem natural, que atingem 61% do total, são menos impactantes ambientalmente, estão ligadas ao histórico de colonização regional e possuem uma base cultural bem forte, constituindo um potencial territorial que pode ser melhor explorado. A seguir discutimos brevemente a problemática da fruticultura, que mesmo ocupando uma área pequena possui impactos sócio-ambientais em grande escala.

3.3.1 Caracterização Geral da Fruticultura Temperada na Região

Conforme demonstra a Tabela XII abaixo, a fruticultura temperada hoje é praticada por 2.143 produtores, divididos entre diversas culturas. A grande maioria, cerca de 1.815, trabalha com maçã. Essa atividade, porém, ocupa um total de 9.873 hectares, apenas 1,79% da área total da SDR. A maçã se destaca, ocupando 9.193 do total de hectares cultivados com frutíferas.

Tabela XII: N° de Produtores e Área Cultivada com Frutíferas de Clima Temperado nos Municípios da SDR de São Joaquim

	Ameixa	Pêssego	Maçã	Pêra	Uva	Caqui	Quiwi	Total
N° de produtores	123	58	1.815	52	42	35	18	2.143
Área cultivada (ha)	240	62	9.193	108	213	37	20	9.873

Fonte: Epagri e FATMA 2006

Obs. 95% dos pomares ocupam áreas até 10 ha e 81% até 5 ha.

Porém, como destaca a Tabela XIII abaixo, mesmo ocupando uma pequena área regional com um número significativo de produtores, se comparado à população total, as atividades ligadas aos cultivos de frutíferas incorporam, via empregos formais e membros de famílias de agricultores, mais de 23% da população da SDR. Embora os “empregos formais” não necessariamente são ocupados por indivíduos da população local, pois muitos trabalhadores vêm de fora, esse comparativo permite ter uma dimensão dos impactos socioeconômicos desta atividade.

Tabela XIII: Número de Empregos Diretos gerados pela Fruticultura Temperada na SDR São Joaquim

População	Empregos Formais	N° de pessoas da família que trabalha	% da população envolvida
50.075	7.069	11.785	23,5 %

Fonte: Ministério do trabalho, 2006

Como destacado anteriormente, o uso de agrotóxicos nos pomares representa uma grave fonte poluidora na região, pelo que passamos à análise desta problemática partindo de uma contextualização em esfera nacional.

3.3.2 Os Agrotóxicos no Brasil e na Região Estudada

A produção, utilização e comercialização de produtos conhecidos como agrotóxicos ou biocidas passaram a ser disciplinadas no Brasil pela lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que categoriza os agrotóxicos em quatro classes de acordo com sua toxicidade.

Porém, a questão dos impactos do uso dos agrotóxicos na saúde humana e nos ecossistemas repete o padrão de descaso e desconhecimento frente aos

constrangimentos ambientais expressivos. Segundo o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (SINITOX), em 2003 o envenenamento por agrotóxicos no Brasil atingiu mais de 14 mil pessoas, causando 238 mortes. Dez anos antes, houve 6 mil ocorrências com 161 mortes.

Esse crescimento expressivo das intoxicações foi identificado em um estudo realizado entre 1993 e 2003 pelo Sinitox, coordenado pelo Centro de Informação Científica e Tecnológica (CICT) da Fiocruz. Segundo o estudo, o crescimento considerável no consumo de agrotóxicos no país transformou esse produto na terceira maior causa de intoxicação nacional, atrás apenas das intoxicações por medicamentos e animais peçonhentos. Além disso, esses números podem ser muito maiores, pois os casos registrados são geralmente de intoxicação aguda, com sintomas imediatos. É difícil captar a intoxicação crônica, aquela que se manifesta a longo prazo.

O estudo ainda demonstrou que as crianças com idades de 1 a 4 anos são as maiores vítimas de envenenamento por agrotóxicos de uso doméstico (28,7%). Já os adultos jovens, entre 20 e 29 anos, são os mais acometidos pelas intoxicações por produtos de uso agrícola (23,2%). O estudo ainda aponta para o fato de que, no campo, o risco desse tipo de intoxicação é o dobro do registrado nas áreas urbanas.

Segundo o Centro de Intoxicação Toxicológica em Florianópolis, não existe nenhum programa nacional do Ministério da Saúde que incentive a identificação de intoxicação por agrotóxicos. O fato é que até o final de 2006 existia uma ficha de investigação de intoxicação específica para agrotóxicos, do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), ligado ao Ministério da Saúde, mas no início de 2007 ela foi substituída por uma ficha de intoxicação em geral, com um enfoque nos agrotóxicos.

Fácil concluir que se trata de uma problemática grave, que não tem recebido a atenção devida das instituições públicas responsáveis. A partir das entrevistas exploratórias com o setor de epidemiologia do hospital regional de São Joaquim, foi possível identificar várias suspeitas por parte dos agentes de saúde da região que, contudo, não possuem respaldo científico para atribuir aos agrotóxicos os altos índices de alergias de vias respiratórias e de pele, as ocorrências de câncer pulmonar, de esôfago e de estômago e os casos de depressão.

O município de São Joaquim, por exemplo, situa-se num vale e está rodeado por pomares. A região tem altitudes que variam de 400 a 1800 m, tendo 83% de sua área acima de 900m, como ilustra o mapa abaixo. Pela dinâmica dos ventos, as pulverizações de agrotóxicos se dispersam, atingindo as áreas urbanas. Na sede do município é possível sentir o cheiro forte dos agrotóxicos nos dias em que os fruticultores pulverizam seus pomares.

Além disso, segundo a CASAN, os resíduos provenientes de recipientes que contém fertilizantes e agrotóxicos não possuem ainda uma destinação ambientalmente adequada, na região como um todo. Num plano de amostragem da água feito por essa empresa pública, observou-se que em determinados locais os resíduos eram descartados diretamente no solo.

3.3.3 A Fruticultura Temperada e os Agrotóxicos

A situação atual da fruticultura temperada, em especial a dos pomares de maçã, passa por um processo de ajustamento de conduta coordenado pelo Ministério Público Estadual. Em 1965 entrou em vigor o Código Florestal Brasileiro que define como Áreas de Preservação Permanente (APP) todas aquelas que tiverem declividade acima de 45%, ou forem unidades de conservação, parques florestais, reservas indígenas, matas ciliares e corpos d'água e mananciais.

Em 1989, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) regulamentou a definição das Áreas de Preservação Ecológica (APE), como sendo APP necessárias à preservação dos recursos naturais e à salvaguarda do equilíbrio ecológico²⁵. A partir de então, deu-se um aumento das faixas de APP em matas ciliares e mananciais, pois a lei estabelece a preservação permanente de uma faixa de 30 metros a cada lado da margem de cursos d'água com menos de 10 metros de largura.

Os pomares, historicamente, ocupam áreas irregulares e, em 2001, o Ministério Público Estadual (MPE) lançou o primeiro Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para a

²⁵Através da lei 7803/89, arts 2 e 3, resolução CONAMA nº 004/85, art. 3, lei 6766/79, Legislação Ambiental de SC.

adequação dos pomares em áreas ilegais à legislação vigente, através de um processo de licenciamento.

O licenciamento teve seu início após a assinatura do “Protocolo de intenções – Programa Água Limpa”, que ocorreu em Florianópolis em 11 de Junho de 2003. O Programa Água Limpa foi desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, e busca ações efetivas para o cumprimento da legislação ambiental, reconhecendo que ainda são incipientes o controle e o combate aos abusos cometidos contra a natureza em geral e, nesse caso particular, contra os corpos hídricos do estado.

Resultado de amplo debate com órgãos públicos e a sociedade, foi assinado o Protocolo de Intenções da Rizicultura/Fruticultura, que tem por objeto a articulação entre os órgãos envolvidos, para a proteção, a reparação do dano e o licenciamento ambiental, em todo o Estado de Santa Catarina, das atividades da rizicultura e fruticultura, consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental. O protocolo visou, ainda, adequar as propriedades agrícolas em que tais atividades são praticadas à Legislação Ambiental e Sanitária, através de um diagnóstico da situação e de um Plano de Viabilização da Propriedade.

A maioria dos fruticultores que procurou o licenciamento estava organizada em associações ou cooperativas. Essa organização de base favoreceu o empenho dos responsáveis pela assistência técnica, que se demonstraram parceiros na divulgação, realização e acompanhamento do processo de licenciamento.

Na Região de São Joaquim, o processo de licenciamento foi realizado de maneira a atingir o maior número possível de fruticultores, desde que estivessem enquadrados nos critérios adotados para classificação como atividade potencialmente poluidora, a saber: área superior a 20 há, até agosto de 2004, área superior ou igual a 30 há, após a Resolução CONSEMA 01/2004, que alterou a área mínima para licenciamento, ou ainda áreas menores que se encontrassem localizadas em Áreas de Preservação Permanente.

Para atingir os objetivos, foram feitas diversas reuniões com os técnicos da EPAGRI, direcionadas para fruticultores, profissionais autônomos e de cooperativas e associações existentes na região, além de divulgação na mídia.

Por meio de cooperação técnica e operacional com os entes públicos visando à adequação ambiental das propriedades em que há atividade de fruticultura, no dia 2 de dezembro de 2005 foi assinado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta. Seu objetivo é de implementar medidas mitigadoras do impacto causado ao meio ambiente na área dos municípios onde há a atividade, mediante a formalização de diversas cláusulas.

Uma dessas cláusulas estabelece que os proprietários rurais ou responsáveis que aderirem às condições deste Termo deverão ampliar, para fins do licenciamento ambiental previsto para as próximas safras, a distância mínima de recuo em faixa marginal dos rios ou cursos d'água, conforme os parâmetros fixados pelo Programa de Recuperação Ambiental especificados na Tabela XIV, a seguir.

Tabela XIV: Área de APP a ser Implementada pelo Programa de Recuperação Ambiental

Recurso Hídrico	Tamanho	Faixa de APP a ser recuperada				
		(metros/no mínimo)				
Rio e Cursos D'Água	-	1º ano safra 06/07	2º ano safra 07/08	3º ano safra 08/09	4º ano safra 09/10	5º ano safra 10/11
	0,5 a 5m	5	10	10	10	30
	5 a 10m	10	10	20	20	30
	10 a 50m	15	15	30	30	50
	50 a 200m	20	20	80	80	100
	200 a 600m	40	40	100	100	200
	Acima de 600m	100	100	300	300	500

Fonte: Ministério Público de Santa Catarina, 2006

Segundo o TAC, a faixa de recuo será destinada exclusivamente à recomposição da mata ciliar, vedada qualquer ocupação ou utilização distinta. Além disso, os proprietários rurais ou responsáveis que aderiram às condições do Termo de

Compromisso de Ajustamento de Condutas, firmado em 2 de dezembro de 2005, deverão apresentar à FATMA relatório de vistoria demonstrando as Áreas de Preservação Permanente que necessitam ser adequadas.

A partir da safra 2006/2007, os proprietários rurais ou responsáveis enquadrados nas disposições do TAC deverão apresentar ao órgão ambiental do estado, ao final de cada safra, novo relatório de vistoria e croqui comprovando a dimensão da área recomposta, em conformidade com os parâmetros mínimos fixados anualmente pelo Programa de Recuperação Ambiental.

Até o final de 2005, segundo o escritório da FATMA de Lages, 289 processos de licenciamento haviam sido iniciados em toda região do Planalto. Esse número demonstra que poucos fruticultores procuraram os órgãos competentes para iniciar sua adequação, já que o cenário geral é de cerca de 1.500 produtores apenas na SDR de São Joaquim.

Segundo relatório da FATMA, observa-se ainda na região de São Joaquim um forte sistema cooperativo de fruticultores, mas que integra apenas uma pequena parcela desses produtores. Houve uma representação significativa das cooperativas no sistema de licenciamento, fato verificado pela percentagem de cooperados no total dos fruticultores licenciados.

A Tabela XV abaixo sistematiza as características dos pomares de maçã que estão em processo de licenciamento na Região de São Joaquim.

Tabela XV: Caracterização dos Pomares em Relação às APP

Situação do Pomar	%
Ocupa APP	50,87%
Não ocupa APP	49,13%
Ocupa margens de rio/ribeirão	2,08%
Ocupa arroio	6,23%
Margens de açude ou lago	17,65%
Ocupa áreas de nascente	68,86%
Canal de irrigação	0,35%
Outros	2,77%
Não especificado	2,08%
Reserva Legal	32,53%

Fonte: FATMA, 2006

Segundo o relatório, as informações sobre proximidade e tipo de fonte de água foram desconstruídas e ambíguas, pois muitas propriedades tinham vários tipos de fonte de água. Percebe-se, no entanto, que prevalecem as nascentes, por se tratar de uma região de grande altitude, onde há muitas delas, inclusive as de dois grandes rios, o Canoas e o Pelotas, entre outros. A bacia hidrográfica onde se encontra a grande maioria dos pomares de maçã é a do Uruguai, mais especificamente a sub-bacia do Pelotas e a sub-bacia do Canoas, zona onde as áreas de fruticultura, na sua maioria, estão situadas.

Outro aspecto ligado à questão ambiental é que no município de São Joaquim houve uma destinação mais adequada das embalagens de agrotóxico pelo fato de existir na região um Posto de Recebimento de Embalagens de Agrotóxico, o que não ocorre nos demais municípios.

O licenciamento da fruticultura com base no “Protocolo de Intenções - Programa Água Limpa” promoveu um grande avanço no controle das atividades com potencial poluidor, principalmente como instrumento de educação e informação, mais do que como de fiscalização e repressão, visto que nessa primeira etapa o licenciamento foi realizado sem vistoria da área, dado seu caráter de Termo de Ajustamento de Conduta.

Segundo o relatório da FATMA, a quase totalidade dos fruticultores não cumpriu a exigência de afastamento de cinco metros das margens dos rios, mesmo tendo ciência dela, justamente pela falta da fiscalização das áreas licenciadas.

Outro aspecto observado é que os fruticultores que não estão organizados em associações ou cooperativas não aderiram ao licenciamento, por falta de técnicos responsáveis pelos pomares, de pressão dos compradores da maçã, de esclarecimentos suficientes do processo ou mesmo por negligência ou descrença no processo de licenciamento.

Para os fruticultores cujas propriedades sejam iguais ou inferiores a trinta hectares, a averbação será feita de acordo com as orientações técnicas determinadas pela EPAGRI, observadas as condicionantes ambientais definidos pela FATMA. O objetivo consiste em implementar no local atividades agroflorestais, segundo condições e prazos que serão fixados por ocasião da renovação do licenciamento ambiental previsto no Termo.

O descumprimento de quaisquer das cláusulas sujeitará os inadimplentes ao pagamento de multa anual, conforme valores descritos a seguir:

- 1 – para os fruticultores com propriedade de até 30 ha: R\$ 500,00 (quinhentos reais);
- 2 – para os fruticultores com propriedade acima de 30 ha: R\$ 1.000,00 (mil reais)
- 3 - para os demais signatários: R\$ 1.000,00 (mil reais).

A seguir, oferecemos um breve panorama da situação dos recursos hídricos na regional, com destaque para as ações de mitigação dos impactos antrópicos sobre os corpos d'água a partir da instalação de sistemas de tratamento de efluentes, atualmente em construção.

3.3.4 Os recursos hídricos

São Joaquim e os demais municípios que integram a AMURES, estão inseridos na Bacia Hidrográfica do Interior (Bacia do Prata). As características geográficas dessa bacia conferem-lhe alto potencial hidrelétrico. Inseridos nessa vertente estão alguns afluentes da margem direita do rio Pelotas, os quais cortam ou possuem suas nascentes na Região de São Joaquim. As águas do rio Pelotas, ao se juntarem com as do rio Canoas, irão formar o rio Uruguai na divisa entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O rio Lava Tudo, um dos principais afluentes do rio Pelotas, é utilizado como limite físico entre Urubici, Lages, Urupema e São Joaquim. Ele recebe as águas do rio Antonina (ou Cruzeiro), que nasce dentro dos limites do município de São Joaquim e é utilizado como manancial de abastecimento de água do município.

Em uma análise geral da ocupação espacial do município de São Joaquim, percebe-se que a área urbana situa-se sobre as nascentes do rio São Matheus, o qual recebe todos os efluentes líquidos do município, bem como receberá os efluentes da futura Estação de Tratamento de Esgotos Domésticos, em fase final de construção. A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) fez um inquérito sanitário na região com vistas a diagnosticar a problemática do saneamento básico, mas seus dados não foram publicados.

Segundo a CASAN, uma das nascentes do rio Antonina está muito próxima à rodovia estadual SC-438. Observando-se as delimitações e tendências de expansão do Plano Diretor do Município, percebe-se que a área industrial está sendo construída na direção dessa nascente. Através do projeto de Modernização do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade, a CASAN realizou análises físico-químicas e bacteriológicas das amostras de água do rio Antonina entre 1999 e 2003.

Os resultados das análises das amostras d'água nos anos de 2001 e 2002 mostraram médias de coliformes fecais totais que ultrapassam o valor máximo permitido pela legislação ambiental do Estado (até 5.000 em 100ml)²⁶. Já os coliformes fecais ultrapassaram o limite de 1000 NMP/100ml em 2001, alcançando o valor de 2.834,25 NMP/100ml. Porém, todas as amostras revelaram presença de NMP de coliformes fecais. No relatório do programa de amostragem há uma observação de que as águas do rio Antonina passam dentro do Centro de Treinamento da EPAGRI e são utilizadas nos tanques experimentais de criação de truta.

Segundo o escritório regional da CASAN, a situação dos recursos hídricos na Regional é bem diferenciada em cada município. Até 2006 nunca tinha sido feito nenhum tipo de acompanhamento da qualidade da água para além dos padrões de aceitação para o consumo humano. Porém, a partir de uma exigência do Ministério Público estadual, esse cenário pode começar a mudar. Com vistas à implantação de um Sistema de Vigilância da Qualidade da Água (SISAGUA/MS), um novo plano de amostragem começará a ser efetuado a partir de 2007.

Nesse plano de amostragem serão incorporadas análises semestrais para substâncias químicas inorgânicas e orgânicas que representam risco a saúde, como agrotóxicos, desinfetantes e produtos secundários da desinfecção. Além disso, segundo o escritório regional da CASAN, há mais dois aspectos envolvendo os recursos hídricos da região que merecem atenção para ações de planejamento de médio e de longo prazos. A

²⁶O NMP é a estimativa da densidade de coliformes fecais em uma amostra, calculada a partir da combinação de resultados positivos e negativos, obtidos mediante a aplicação de técnicas específicas de análise laboratorial. Em 2001 chegaram a alcançar 21.220,77 NMP/100ml e em 2002, 5.845,11 NMP/100 ml.

primeira diz respeito ao fato de que, em São Joaquim, não há nenhum manancial situado a uma altitude menor do que a da área urbana.

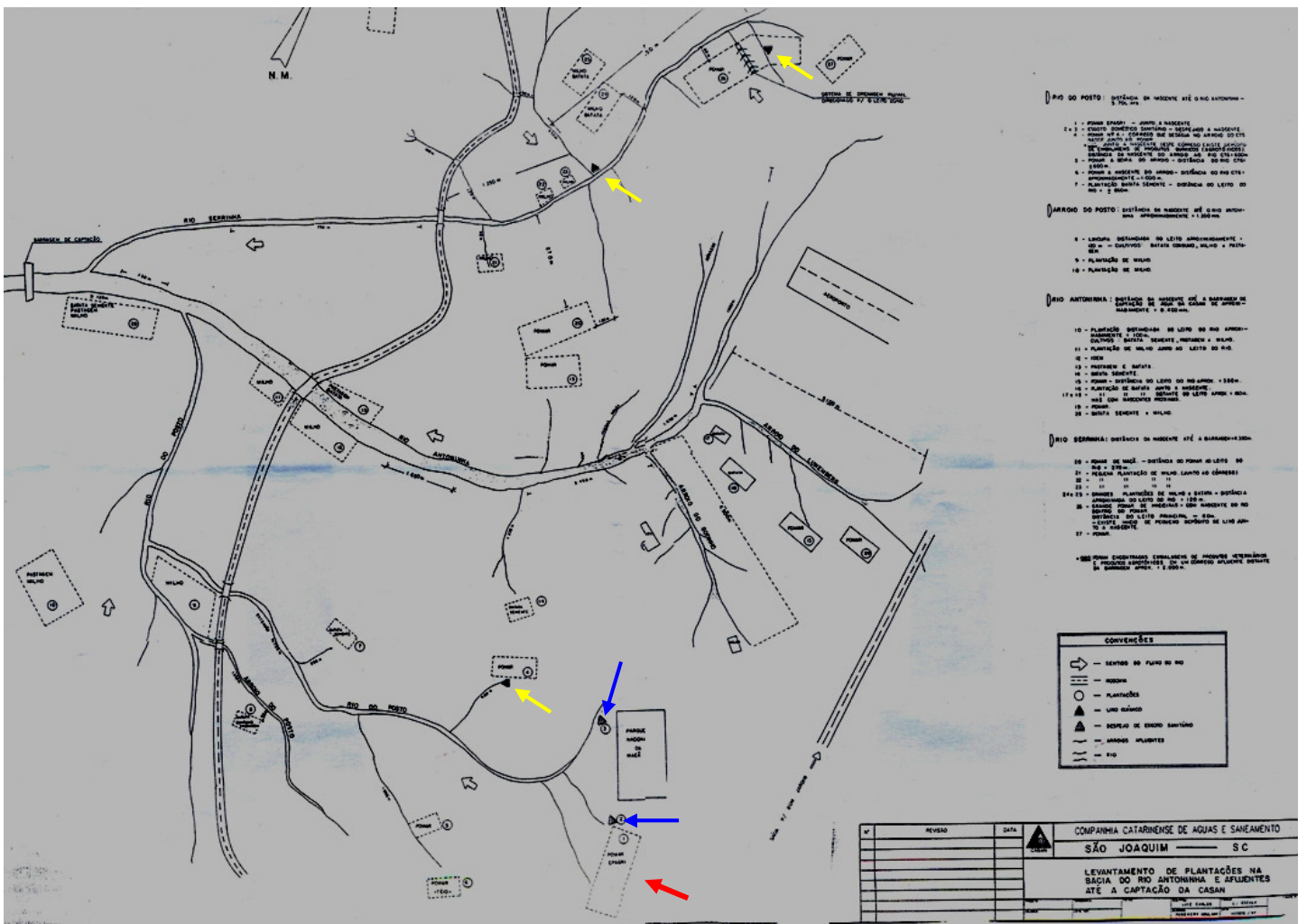
Por fim, a concentração de pomares de maçã e lavouras anuais em áreas de APP e nascentes e matas ciliares nas bacias de rios da região representa uma fonte poluidora das bacias. Como mostrou a Tabela XV, 50% dos pomares estavam em áreas de APP. Esse cenário não deve ser esquecido pela agenda prioritária de planejamento e gestão dos recursos de uso comum.

O mapa II seguir, foi elaborado pela CASAN-Regional São Joaquim em 1997, quando foi feito um levantamento de plantações na bacia do rio Antoninha, o qual abastece o município de São Joaquim, e seus afluentes. Foram levantadas 26 plantações, divididas entre as culturas do milho, batata semente e maçã. Além disso, a legenda demarca pontos de despejo de esgoto sanitário (setas azuis) em duas nascentes do rio do Posto e depósitos de embalagens de agrotóxico junto a nascentes do rio do Posto e Serrinha e no leito do rio Serrinha (setas em amarelo).

A maioria das plantações está em local irregular. Como um exemplo, a seta em vermelho demonstra um pomar de maçã da Epagri junto a uma das nascentes do rio do Posto, que é afluente do rio Antoninha. Este fato é marcante já que a própria empresa de extensão rural do Estado, que oferece todo suporte técnico aos produtores, possui um pomar de maçã em uma área irregular (Área de Preservação Permanente).

Este levantamento foi feito há 11 anos, mas os pomares de maçã, normalmente, perduram por 15 anos. O efeito cumulativo do uso de agrotóxicos ao longo deste intervalo de tempo sobre a qualidade da água e do ecossistema do entorno é desconhecido e daí o perigo de subestimar suas consequências.

Mapa I: Levantamento de plantações na bacia do rio Antoninha e afluentes até a captação da Casan - 1997



Fonte: CASAN – Regional São Joaquim em 2007

4. Considerações finais

O primeiro ciclo econômico regional incorporou à região duas características fundamentais. Por um lado, foi implantada uma estrutura de produção baseada na criação pecuária em regime extensivo, cujos índices de produtividade historicamente se mantiveram baixos. Por outro, se delimitou uma estrutura agrária, em parte significativa dos municípios, assentada nas médias e grandes propriedades rurais, fato que demarca uma diferença crucial em relação à estrutura agrária das demais grandes regiões do estado de Santa Catarina.

Essa forma de estruturação econômica foi reforçada durante boa parte do século passado, quando ocorreu uma forte expansão das atividades econômicas relacionadas à exploração madeireira, processo esse que culminou com a instalação na região, nas últimas décadas do século XX, de grandes empresas que operam no mercado internacional de papel e celulose. Embora não instaladas na regional São Joaquim, essas empresas já influenciam a produção de *Pinus* e eucalipto para fins comerciais na regional, havendo inclusive conflitos ligados a plantações de *Pinus* na área do Parque Nacional de São Joaquim, mais precisamente em Bom Jardim da Serra. Ocorreu um intenso processo migratório nas duas últimas décadas, tanto interna como externamente à região, sendo que boa parte dos migrantes estão se dirigindo para as microrregiões litorâneas do estado de Santa Catarina. Do ponto de vista social, o fato mais marcante é o elevado grau de pobreza existente na maior parte dos municípios da região. Pelos dados obtidos, essa situação não está melhorando com o passar dos anos.

Ao mesmo tempo, é possível constatar que a estrutura econômica local sempre esteve voltada para atender às demandas do mercado externo e poucos foram os atores locais que se beneficiaram desse processo. Mesmo havendo uma significativa diversidade de produtos (leite, carne, mel, frutas, artesanato, pinhão, erva-mate, queijo, etc.), a economia local é dependente da maçã e do turismo associado a ela e ao clima frio conhecido da região. De fato, existem possibilidades interessantes ainda pouco exploradas, mas que, para serem usadas como impulsos a estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, precisarão passar por um debate sobre a orientação do desenvolvimento que a região quer priorizar.

Esses fatos colocam um conjunto de desafios para as políticas públicas que visam promover o desenvolvimento regional. Por um lado, são necessárias ações emergenciais, sobretudo para minimizar as condições de miséria de boa parte da população e, por outro, são necessárias políticas estruturais que possam dar às populações dos municípios melhores condições e oportunidades. Soma-se a isso o fato de que a problemática ambiental está, há muito tempo, à margem das reflexões e ações priorizadas, constituindo um problema que põe em xeque o modelo de desenvolvimento predominante na região até hoje. No próximo capítulo avaliamos o esforço recente de instituir no âmbito de atuação da SDR de São Joaquim uma ação de planejamento regional.

Capítulo III:
Projetos e Ações Públicas na Esfera Socioambiental:
desafios para passar da intervenção setorial ao
planejamento territorial

Apresentação

Neste capítulo pretende-se apresentar os projetos regionais e ações públicas que apresentam interfaces com a temática aqui estudada. Porém, daremos maior ênfase ao processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) da SDR São Joaquim. Na primeira parte, apresentamos um panorama de três outros projetos em andamento na região, que buscam enfrentar a problemática socioambiental: o parque Nacional São Joaquim, o programa de fomento dos preceitos agroecológicos entre agricultores familiares, empreendido pelo Vianei e instituições locais parceiras e o projeto microbacias, coordenado pela Epagri. Num segundo momento aprofundamos a análise no processo de elaboração do PDR, apresentando seus principais passos metodológicos e investigando variáveis como a representatividade qualitativa e quantitativa de cada município no trabalho de planejamento. Em seguida, apresentaremos seus objetivos principais, contrapondo-os com as ações efetivamente realizadas e com o diagnóstico socioambiental regional elaborado neste trabalho.

O objetivo da primeira parte é oferecer uma visão geral das ações em andamento na região que recaem sobre a problemática da pobreza e da degradação ambiental. Para a segunda parte faremos uma análise crítica do plano a partir da seguinte pergunta norteadora: “Em que medida a problemática da pobreza regional e da degradação ambiental foi incorporada no processo de elaboração do Plano e nas suas ações executadas?”.

1. Projetos e Ações Relevantes na Área Socioambiental

1.1 Parque Nacional São Joaquim

Criado em 6 de julho de 1961, pelo Decreto Federal nº 50.992, o Parque Nacional de São Joaquim abrange os municípios de São Joaquim, Urubici, Bom Jardim da Serra e Orleans e possui uma área total 50 mil ha. Em Urubici, funciona um escritório do IBAMA, que tem a incumbência de gerenciar o Parque. Contudo, não há infra-estrutura técnica e operacional para cobrir toda a área protegida por lei, que ainda não teve sua

demarcação feita oficialmente, nem sua efetivação como área protegida. Em alguns pontos do seu perímetro há conflitos entre interesses conservacionistas e econômicos. A Figura I, abaixo, demonstra a localização geográfica do Parque.

Figura I: Localização Parque Nacional de São Joaquim



Fonte: www.santacatarina.com, 2006

Este cenário demonstra o baixo envolvimento político de instituições de todas as esferas administrativas em torno da questão ambiental, já que não há apoio para a fiscalização e conservação do Parque e nem um esforço conjunto da região para efetivar a sua demarcação. Acredita-se que essas ações são imprescindíveis para estimular um envolvimento da população com as diversas atividades turísticas e científicas que acontecem frequentemente dentro da área do Parque. Não há controle das visitas e, por isso, deixa-se de aproveitar a contento um recurso territorial específico, que poderia gerar renda local associada à preservação dos ecossistemas.

A seguir, apresentamos outro projeto em andamento na região que busca articular preservação ambiental e geração de renda através da valorização da agricultura familiar a partir da adoção do sistema de produção denominado genericamente de agroecológico.

1.2 Projeto “Agricultura Tradicional & Agroecologia: da sustentabilidade à inclusão econômica e social”

Esse projeto foi inicialmente financiado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na sua antiga modalidade denominada Infra-estrutura e Serviços Municipais. Ele tem por objetivo consolidar o arranjo de produtos agroecológicos na região de atuação da Associação Viane de Intercâmbio no Trabalho, Educação, Cultura e Saúde (AVICITECS). A ideia é estabelecer um consórcio entre

municípios onde as atividades agrícolas geridas por unidades de produção familiar sejam preponderantes, reunindo as instituições ligadas à agricultura familiar, na perspectiva de consolidar a agroecologia²⁷ e a cooperação agrícola como forma de inclusão econômica e social de agricultores.

Cabe ressaltar que o Planalto Sul Catarinense faz parte do Programa Catarinense de Inclusão Social²⁸, que, através de medidas compensatórias, busca elevar os níveis de desenvolvimento socioeconômico dos municípios mais carentes do estado. Para tanto, incentiva o desenvolvimento integrado dos municípios catarinenses com o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) abaixo de 85% (oitenta e cinco por cento) do IDS médio do estado, apoiar a manutenção e universalização das equipes de saúde da família implantadas e Incentivar a universalização da assistência farmacêutica básica.

O projeto contempla uma área de doze municípios do Planalto Sul de Santa Catarina e, dentre eles, dois que fazem parte da SDR de São Joaquim (Urubici e São Joaquim). Destina-se a um cenário de 376 famílias na área de abrangência dos doze municípios. Em Urubici, os parceiros dessa iniciativa são a Prefeitura, a cooperativa de crédito rural, a Associação de Agricultores Ecologistas, a Epagri e a Igreja Católica. Em São Joaquim, a Prefeitura, a Epagri e a cooperativa de crédito rural também participam, mas tem-se ainda o envolvimento do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da Rádio Comunitária Quebra-Gelo e da Cooperativa Ecológica. O projeto prevê investimentos em infra-estrutura para capacitação, assistência técnica, beneficiamento e comercialização já existentes.

Na Região de São Joaquim, a Cooperativa Ecológica de São Joaquim reúne cerca de 35 agricultores que substituíram, o adubo químico pelo natural. A expectativa é de que no ano de 2007, eles colham 100 toneladas de maçã. Eles alcançam os mercados regional e nacional por estarem organizados na cooperativa Ecoserra, uma das instituições regionais que procura articular, sobretudo via as alternativas de comercialização, as

²⁷ A Agroecologia surge na década de 1970 como campo de produção científica e ciência multidisciplinar, preocupada com a aplicação direta dos princípios da ecologia na agricultura, na organização social e no estabelecimento de novas formas de relação entre sociedade e natureza.

²⁸ Instituído pela lei 12.120 de 9 de Janeiro de 2002 e coordenado no âmbito estadual pela Secretaria Estadual de Saúde.

diferentes iniciativas de grupos de agricultores adeptos à agroecologia. Este projeto tem repercussão pequena dentro da SDR de São Joaquim, mas representa um embrião de estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável, já que busca articular formas de superação da pobreza com precaução ambiental e fortalecimento das relações intermunicipais, através do consórcio que ele propõe entre os doze municípios de sua abrangência.

1.3 O Projeto Microbacias 2

O Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRAPEM/Microbacias 2), do governo do estado de Santa Catarina, é uma iniciativa que tem como objetivo central promover o alívio à pobreza rural através de ações integradas que visem ao desenvolvimento econômico, ambiental e social do meio rural catarinense de forma sustentável e com efetiva participação dos atores envolvidos.

Previsto para ser desenvolvido em todo o estado, visa atingir 879 microbacias hidrográficas, que representam 52% do total das existentes, distribuídas pelos 293 municípios do estado. Considera como público alvo os pequenos agricultores familiares com renda de até dois salários mínimos por mês, os empregados rurais e as populações indígenas. Deverá atingir 450 mil pessoas e envolver cerca de 105 mil famílias rurais, durante os seis anos (2003 a 2009) previstos para a sua duração. Ele é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Banco Mundial-, com uma contrapartida do governo do estado e é coordenado pela Epagri.

O Relatório de Avaliação Socioambiental Inicial do Projeto, define como princípios básicos de operacionalização os seguintes aspectos:

- a) priorizar os municípios com maior concentração de agricultores periféricos²⁹ e de transição³⁰ e com maior grau de degradação ambiental;

²⁹ Agricultores periféricos ou do tipo 1 são aqueles que ganham até um salário mínimo por membro ocupado da família.

³⁰ Os agricultores em transição podem ser do tipo 1 e 2. O que os diferencia é a renda. O de tipo 1 ganha entre um e dois salários mínimos por membro ocupado, e os do tipo 2 entre dois e três salários. Há ainda o agricultor “consolidado”, aquele que ganha acima de 3 salários mínimos por membro da família ocupado.

- b) assegurar aos agricultores mecanismos de apoio que promovam a melhoria da renda, da habitação, da qualidade do meio ambiente e sua sustentabilidade;
- c) promover a capacitação dos diferentes atores envolvidos;
- d) implementar estratégias que permitam a participação dos beneficiários no processo de construção, execução e avaliação.

Dessa forma, o objetivo reside no aumento da inclusão dos agricultores familiares empobrecidos social e economicamente, dos trabalhadores rurais e das comunidades indígenas nos processos de desenvolvimento sustentável. Dentro das áreas de atuação específicas estão a dimensão ambiental, com a preservação dos recursos hídricos e da biodiversidade, e a dimensão da renda, cujos objetivos principais são gerar ocupação para mão-de-obra rural, aumentar a participação no preço final (agregação de valor) e introduzir melhorias no sistema de produção.

Como última área de atuação está a dimensão social, cujos objetivos residem em melhorar as habitações rurais e o saneamento ambiental, preparar as pessoas para o enfoque da sustentabilidade e aumentar e melhorar os espaços de participação social. Na regional de São Joaquim, o cenário de atuação do projeto até o final de 2006 está resumido, na Tabela I, a seguir.

Tabela I: Ações do Projeto Microbacias II na Região de São Joaquim

Municípios	Associações Microbacias (ADM's)	Famílias Trabalhadas
São Joaquim	10	1.616
Urubici	6	733
Bom Retiro	6	800
Urupema	4	443
Bom Jardim	4	513
Rio Rufino	3	376
Total	33	4.481

Fonte: Escritório Regional Epagri São Joaquim, 2006

Até o final de 2006, os recursos aplicados na região via esse Projeto somavam R\$ 942.173,67, sendo que, desse total, R\$ 737.954,62 foram para melhorias em habitações, R\$ 195.419,05 para melhoria da renda e R\$ 8.800,00 para preservação do meio ambiente. O projeto trabalhou com a implantação de sistemas de tratamento de efluentes

domésticos nas áreas rurais da regional, atingindo 559 famílias, com R\$ 267.716,11 de investimentos. Foram feitas reformas em 385 residências rurais, num total de R\$ 405.000 reais de investimentos e 134 famílias foram beneficiadas com sistemas de proteção de fontes, num total de R\$ 10.620,20 de investimentos. Além disso, foram investidos recursos em captação de água para 139 famílias e capacitações e melhorias no sistema de produção e na renda para um cenário de 450 famílias.

Pelas características desse projeto é possível observar que ele é inovador em determinados aspectos. Por um lado, trabalha com um público de agricultores que esteve sempre à margem das ações formais de desenvolvimento rural. Por outro, levanta a bandeira do meio ambiente, mesmo que, como se observa nos investimentos feitos em cada área de atuação, de maneira menos expressiva.

Os resultados de um projeto dessa natureza, com um financiamento de mais de 100 milhões de reais para todo o estado, não podem ser visualizados a curto prazo. Entretanto, as ponderações críticas sobre as ações do Microbacias 2 centram-se no fato de que, aparentemente, o processo de formação das 33 associações de microbacias existentes na regional São Joaquim nem sempre foi resultado de uma construção coletiva e participativa das famílias envolvidas. O caráter das ações demonstra-se assistencialista em muitos casos, já que muitas ações de melhorias em infra-estrutura não são acompanhadas de um processo de conscientização na mesma medida. Além disso, a falta de técnicos de campo experientes e qualificados para atender as famílias contempladas pelo projeto pode ter dificultado a consolidação de espaços de tomada de decisão efetivamente coletivos. Esse seria um bom tema de estudo para próximos projetos de pesquisa na região.

A seguir passamos para a análise do processo de elaboração do plano de desenvolvimento regional, que, se comparado às ações pontuais anteriormente apresentadas, representa um esforço de ampliar a discussão sobre os novos rumos para o desenvolvimento da região como um todo.

2. A Construção do Plano de Desenvolvimento Regional

2.1 Contextualização Metodológica

Segundo o projeto Meu Lugar³¹, as metodologias utilizadas para a elaboração do plano de desenvolvimento regional usam como referencial comum a participação dos atores sociais locais no processo de construção de propostas capazes de remover as dificuldades ao processo de transformação social e econômica do território – “As metodologias de desenvolvimento territoriais adotadas pelo PNUD têm como especificidades a construção de espaços e instrumentos que buscam oferecer respostas a dois grandes desafios:” (Turnes et al, 2004, p.17):

- a) Organizar o capital humano e social local de forma a romper com as atitudes de conformismo para tornar-se protagonista face às exigências da construção do desenvolvimento sustentável;
- b) Dinamizar o processo de mobilização, participação e articulação através de respostas às oportunidades concretas identificadas no decorrer da implementação da metodologia.

Ainda segundo o mesmo autor, por considerar a simultaneidade do desenvolvimento social e econômico, a proposta metodológica tem natureza holística. Seu princípio orientador é articular as diversas dimensões de um processo de desenvolvimento sustentável que estão divididas entre a dimensão social, econômica ambiental e político-institucional.

A partir dessa base conceitual, o processo é construído através de cinco fases metodológicas. A primeira fase denomina-se etapa de mobilização, e apresenta como objetivo a sensibilização dos atores sociais da região para um comprometimento no estabelecimento de parcerias para a ação efetiva nos espaços institucionais existentes. Em seguida, a metodologia prevê a etapa de análise participativa, que objetiva a criação de um diagnóstico regional que identifique as potencialidades, as dificuldades e os desafios regionais para o estabelecimento de uma estratégia comum do processo de

³¹Trata-se de uma cooperação entre o PNUD e o Governo do Estado de Santa Catarina com o propósito de assessorar o processo de elaboração de planos de desenvolvimento regional das SDR.

desenvolvimento. Essas duas primeiras fases são anteriores à elaboração do plano. A terceira fase constitui a elaboração do Plano propriamente dito. Por fim, chega-se às etapas quatro e cinco, de gestão e de implementação do plano.

Para a elaboração do plano de desenvolvimento, o Projeto Meu Lugar sugere que cada região constitua um Fórum Regional de Planejamento, que desempenhará as funções de organismo de planejamento regional. Segundo Turnes et al (2004), esse fórum representa um espaço técnico e político para reflexão e elaboração do plano regional de desenvolvimento. A metodologia propõe que ele seja formado pelos representantes do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR)³² da respectiva SDR, por representantes de cada município e por técnicos de entidades de ação regional (universidades, entidades de representação, órgãos públicos), buscando manter a paridade entre as representações do setor público e privado.

Prevê que a escolha dos representantes de cada município seja orientada pela secretaria regional e procure obter a representatividade e a legitimidade necessárias para que o êxito do processo. Deve-se buscar a participação de entidades identificadas com o desenvolvimento de cada município e da região e evitar que critérios político-partidários prevaleçam sobre critérios de representatividade e legitimidade. Feita essa primeira apresentação, passamos agora à discussão do processo de elaboração do plano de desenvolvimento regional na SDR de São Joaquim, que foi escolhida como projeto piloto de implementação dessa metodologia.

2.2 A elaboração do PDR em São Joaquim

A partir de novembro de 2003, a SDR de São Joaquim iniciou a primeira etapa da metodologia através da sensibilização e comprometimento dos atores sociais no estabelecimento de parcerias para a posterior elaboração do Plano. Segundo Ribeiro (2005), a sensibilização ocorreu através de reuniões nos municípios, buscando envolver toda a comunidade.

³²O Conselho de Desenvolvimento Regional da SDR de São Joaquim é composto pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, os Prefeitos dos seis municípios, os Presidentes de Câmara de Vereadores dos seis municípios, dois representantes da sociedade civil por município, a exemplo do sindicato dos trabalhadores rurais e da Cresol (cooperativa de crédito), um representante da Secretaria da Fazenda e dois representantes da Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão.

De acordo com essa mesma autora, ainda em novembro daquele ano, os membros da Secretaria de Desenvolvimento Regional foram capacitados por um técnico do PNUD para posteriormente conduzirem as oficinas locais de elaboração do diagnóstico regional nas diversas áreas temáticas³³ a serem trabalhadas no Plano. Essas oficinas caracterizaram-se, fundamentalmente, pelo levantamento das potencialidades, oportunidades, problemas e ameaças das áreas a serem analisadas.

Em março de 2004, as oficinas de planejamento participativo foram executadas, resultando na posterior elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional. Segundo Ribeiro (2005), essas oficinas ocorreram no período de 22 a 26 de março de 2004, no município de São Joaquim, com aproximadamente 80 participantes, que representavam todos os municípios que compõem a SDR. O plano de desenvolvimento veio a ser validado pelo Conselho do Desenvolvimento Regional em abril de 2004, um mês depois de ser elaborado.

De seu conteúdo, destacamos o “Marco Lógico” do PDR, um conjunto de elementos inter-relacionados que servem de referência para todas as ações do plano. Esses elementos serão explicados abaixo, e na tabela II, a seguir, seus conteúdos estão sistematizados. Os elementos são:

a) O Resumo dos Objetivos:

- *Objetivo Superior ou finalidade:* Formulação do objetivo geral de desenvolvimento para o qual o plano contribuirá;
- *Objetivo Imediato ou Propósito:* Objetivo ou objetivos concretos do plano;

b) Os Indicadores, conforme o caso:

- Sinalizam o impacto que o plano terá em relação ao objetivo de desenvolvimento;
- Medem os resultados derivados da execução do plano;
- Medem o estado de execução de cada um dos componentes do plano;
- Medem o esforço/custo e o tempo de execução para cada componente do plano.

³³O Plano prevê o planejamento em sete áreas temáticas, a saber: (1) Agropecuária; (2) Desenvolvimento Social Urbano e Meio Ambiente; (3) Educação; (4) Cultura e Esporte; (5) Infraestrutura; (6) Saúde e (7) Turismo. Para cada área temática foi formado um comitê responsável que envolve técnicos e outros representantes em cada área.

c) Os Meios de Verificação

São fontes de informação que podem ser utilizadas para verificar o alcance do objetivo de desenvolvimento e a contribuição do plano, se os objetivos concretos do plano estão sendo alcançados, se os resultados têm sido produzidos e se o orçamento foi aplicado conforme programado.

d) Os Pressupostos Externos

São condições ou circunstâncias externas necessárias para assegurar que o plano contribua significativamente ao objetivo de desenvolvimento e para que os componentes possam ser completados e alcancem o propósito do plano como um todo. Abaixo destacamos o quadro síntese do Marco Lógico do PDR São Joaquim como mais um elemento de análise.

**Tabela II: Marco Lógico do Plano de desenvolvimento Regional da SDR
São Joaquim**

Resumo Descritivo	Indicadores	Meios de Verificação	Pressupostos Externos
Objetivo superior (finalidade) do Plano: Fomentar e contribuir de modo efetivo para o desenvolvimento local sustentável e a melhoria da qualidade de vida da Serra Catarinense, ressaltando que o desenvolvimento deverá ser economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.	IDH dos municípios do território	- PNUD, Secretaria de Estado do Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Regional	-
Objetivos Imediatos (propósito) do Plano: Fortalecer e consolidar no território da Serra Catarinense as estratégias de	- Arrecadação de tributos relativos a atividade econômica. - Arrecadação per capita dos municípios do	- Secretaria da Receita Federal, Estadual e Municipal. - IBGE	- Reforma tributária adequada para o fortalecimento dos municípios. - Aprovação da legislação vigente - Vontade política de implementar o Plano.

desenvolvimento local, através da formação de capital humano e social, desenvolvimento produtivo difuso do território e concertação interinstitucional para gestão participativa.	território		<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento das administrações estaduais e municipais da Serra Catarinense com o Plano. - Adesão e comprometimento da sociedade civil da Serra Catarinense com o Plano. - Recursos financeiros disponíveis para implantação do Plano.
---	------------	--	---

Fonte: Plano de desenvolvimento regional São Joaquim, 2005.

Podemos observar, a partir do marco lógico, que o propósito e a finalidade do plano são convergentes, embora abstratos e redundantes. Os indicadores, por sua vez, baseados no IDH e na arrecadação de tributos, não quebram com a lógica de medir qualidade de vida a partir de uma noção limitada e não incorporam os impactos ambientais do desenvolvimento, uma vez que o IDH leva em conta variáveis de renda, saúde e educação, e os indicadores de arrecadação apenas as variáveis relacionadas a renda. E todos estes parâmetros são quantitativos, e não qualitativos.

Os meios de verificação, por sua vez, são limitados já que a comunidade não aparece como fonte de informação e averiguação da efetividade do plano. As fontes selecionadas são governamentais, que na sua maioria apreendem a realidade local a partir de uma escala cega às particularidades regionais.

Os pressupostos externos trazem aspectos relevantes como o comprometimento de todas as esferas do poder público e da sociedade civil, sugerindo o esforço de superar um problema comum que é a desarticulação das ações que trabalham num mesmo sentido por falta de vontade política. Mas ao mesmo tempo, não incorporam elementos relacionados a manejo racional dos ecossistemas e do cuidado com os recursos naturais como premissa para o sucesso, a longo prazo, das estratégias de desenvolvimento.

Dando seqüência a análise do processo de elaboração do PDR, a Tabela III, a seguir, apresenta a lista de participantes de cada município nas oficinas de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional. Vemos que houve um amplo predomínio de

participantes do município de São Joaquim em relação aos outros municípios, já que, dos 108 envolvidos, 67 representavam este município.

Tabela III: Número de Participantes nas Oficinas de Elaboração do PDR de acordo com o Município de Origem e Comitê Temático:

Comitê Temático/Município	São Joaquim	Urubici	Bom Retiro	Bom Jardim	Urupema	Rio Rufino	Total
Agropecuária	14	3	-	1	-	3	21
Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente	10	-	1	1	-	-	12
Educação	11	4	4	1	4	2	28
Infra-estrutura	10	-	-	-	-	-	10
Saúde	11	4	2	2	2	2	23
Cultura e Esporte	11	1	1	1	2	-	16
Total	67	12	8	6	8	7	108

Fonte: Relatório sobre o Plano de desenvolvimento regional (SPG, 2005)

Em termos práticos, isso coloca em questão a igualdade na representação dos municípios na elaboração do Plano. Apenas nas oficinas de saúde e educação houve participação de pessoas dos seis municípios. Tal desproporção, aliada ao baixo número de participantes e à rapidez do processo, que durou apenas quatro dias, conduz à idéia de uma possível falta de legitimidade dos participantes como representantes das respectivas comunidades e das suas demandas.

Esses fatores comprometem a qualidade do Plano como construção genuína de uma coletividade de mais 50 mil pessoas. No entanto, não se pode deixar de reconhecer que esse PDR representa um começo de amadurecimento no sentido de pensar o desenvolvimento regional, que carece de uma revisão profunda quanto ao seu respaldo social e ao seu valor como instrumento de planejamento que priorize as necessidades das comunidades locais e o manejo prudente dos ecossistemas.

3. A Incorporação da Problemática da Pobreza e da Degradação Ambiental no PDR

Segundo Sachs (1986, p. 46), “o planejamento do desenvolvimento envolve a elaboração de políticas no intuito de moldar ou, pelo menos, influenciar a ação do

homem em relação à natureza e a si mesmo, no processo de utilização do meio ambiente”. Para esse autor, é necessário compreender a maneira como a relação homem-homem modifica a relação homem-natureza em determinados casos representativos e como os resultados dessas modificações afetam o futuro de ambos.

No processo de elaboração do PDR em São Joaquim, as questões sobre meio ambiente foram tratadas junto com o desenvolvimento social e urbano, atendendo à composição da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente. Dessa forma a análise aqui feita dar-se-á sobre essa área temática.

A oficina de elaboração do diagnóstico da área temática Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente foi realizada em dezembro de 2003, no município de Bom Jardim da Serra. É importante lembrar que foi nessa oficina que se elaborou o diagnóstico dessa área temática, o qual deu o suporte à elaboração do Plano.

Segundo Ribeiro (2005), a oficina contou com apenas oito participantes, dos quais somente dois ligados à área ambiental, o que prejudicou o resultado final do trabalho. Em realidade, de acordo com as entrevistas, percebemos que todos os diagnósticos foram elaborados sem nenhuma base de dados secundários que pudesse dar suporte à sua construção. Os principais aspectos que compõem esses diagnósticos – pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças – foram sistematizados em uma única reunião e a partir das percepções dos envolvidos.

Com esse diagnóstico elaborado, realizaram-se entre 22 e 26 de março de 2004 as oficinas de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional. Como consequência direta dessa junção das questões ambientais, sociais e urbanas em uma mesma área de planejamento, as propostas para as questões ambientais e sociais da região ficaram comprometidas. Tal afirmação é feita a partir da constatação de que, em primeiro lugar, o diagnóstico previamente elaborado aconteceu sem respaldo social, já que apenas oito pessoas participaram de sua elaboração, que se deu em um dia de reunião.

Além disso, a fonte de dados usada para dar suporte ao diagnóstico contava como já mencionamos, com o conhecimento dos participantes da reunião, sem estudos e diagnósticos prévios para dar mais consistência às decisões. Quando passamos para as

oficinas de elaboração do Plano propriamente dito, nos deparamos novamente com um número restrito de participantes – doze representantes de somente três dos seis municípios da SDR. Tais oficinas ocorreram num intervalo de tempo muito curto (entre 22 e 26 de março de 2004) para um planejamento dessa escala.

Segundo Ribeiro (2005), a maioria dos profissionais que trabalha com questões ambientais na região é constituída de engenheiros agrônomos, que participaram em sua totalidade na área temática da agropecuária. Em virtude disso, o tema do meio ambiente não foi tratado da maneira como deveria considerando-se os problemas ecológicos decorrentes, sobretudo do uso indiscriminado de agrotóxicos. Para essa autora, a área temática meio ambiente contou com pouca participação de profissionais capacitados, sendo que a respectiva oficina teve a menor equipe, embora tenha trabalhado com três temas diferentes.

Assim, não é difícil constatar que os diagnósticos de cada área temática foram elaborados de maneira superficial e com baixa representatividade. Na área temática da educação, por exemplo, não apareceu ninguém na primeira reunião de diagnóstico, obrigando a uma segunda convocatória. Com os resultados da oficina de diagnóstico da área temática do desenvolvimento social, urbano e meio ambiente, técnicos do PNUD que receberam as informações elaboradas por membros da SDR, apresentaram o seguinte perfil da região em relação a esta área temática:

Existem dois conjuntos de forças oponentes, fazendo com que as condições relacionadas ao desenvolvimento social, urbano e meio ambiente na Serra Catarinense possuam um perfil variável, não apresentando tendência marcadamente definida, pois convive com fatores positivos e negativos que estão presentes e exercendo interveniências contrapostas, tanto nos aspectos humanos como nos organizacionais e estruturais relacionados aos processos de desenvolvimento territorial. (Diagnóstico Regional São Joaquim, 2003, p 8).

O resultado apresentado foi considerado vago pelos próprios técnicos do PNUD, não permitindo uma avaliação da área em questão, como pode ser observado na passagem acima. Existe por parte da equipe de coordenação do PDR de São Joaquim a proposta

de aperfeiçoar o Plano de Desenvolvimento Regional, incluindo uma área temática específica para o Meio Ambiente.

O que queremos demonstrar aqui é que todo o Plano elaborado é um começo de uma nova forma de gestão territorial considerado significativo se comparamos com a realidade dos municípios e demais zonas rurais brasileira, mas suas lacunas são sérias e colocam em xeque a coerência entre discurso e prática. Pelo diagnóstico socioambiental, vemos que, de 1991 a 2000, a distância que separa os indivíduos da linha de pobreza diminuiu. Nesse mesmo intervalo de tempo, também cresceu o número de pessoas pobres em cada município, um padrão também observado no estado. O índice de Gini apresentou um aumento em quase todos os municípios, mas o IDH, que nesse período aumentou, continuou longe do IDH do estado, que é um dos maiores do País.

Na dimensão ambiental, as ações elegidas e realizadas não estão articuladas com nenhuma das ações do Ministério Público relacionadas com a fruticultura, uma das maiores fontes de degradação ambiental da região. Como apontado, mais de 65% dos pomares que se cadastraram para fazer o termo de ajustamento de conduta liderado pelo MP e FATMA está em áreas ilegais. Até hoje, todo o esgoto dos municípios da SDR é jogado diretamente nos rios da região. A título de exemplo, o rio Antonina, que abastece o município de São Joaquim, apresentou em 2001 índices de contaminação por coliformes fecais bem acima do permitido por lei.

Além disso, chama a atenção, a rapidez do processo de planejamento público que, quando comparado ao privado, é normalmente mais demorado. Muito tempo é investido em diagnósticos exaustivos, que nem sempre resultam em definições de ações concretas. No entanto, nesta experiência tudo indica que o propósito de ter um primeiro plano regional elaborado foi preponderante em relação à garantia de um mínimo de discussão e de participação de atores locais na referida dinâmica.

Duas monografias de especialização e uma dissertação de mestrado elaboradas junto à UDESC (Universidade do Estado de Santa Catarina) discutem essa experiência ou temas correlatos. A primeira das monografias trata de um programa de erradicação do trabalho infantil em São Joaquim e a segunda analisa os problemas na área ambiental. A

dissertação em administração trata das estratégias de ação utilizadas pela SDR de São Joaquim para implementar o seu Plano de Desenvolvimento Sustentável. As autoras das monografias, facilitadoras das áreas temáticas do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, convergiram na percepção de que o processo possui várias lacunas e que o PDR era um começo de trabalho a ser, a partir de 2007, avaliado e aprimorado.

4. As Ações do PDR até final de 2006

No dia 12 de dezembro de 2006, foi realizado no centro de treinamento da Epagri em São Joaquim (Cetrejo) o “Seminário de Avaliação do Plano de Desenvolvimento Regional de São Joaquim 2003-2006”. A sala tinha capacidade para 63 pessoas e estava lotada, com representantes dos seis municípios da regional.

O objetivo do seminário consistia em apresentar as ações feitas pelo PDR desde 2003, discutir e definir nos comitês temáticos as propostas de ação para 2007 e receber alguns pleitos de cada município para esse mesmo ano. Segundo o secretário regional, para a elaboração do plano foram realizadas mais de 55 reuniões, que envolveram um total de 1.050 pessoas, em mais de 14 mil horas de trabalho. O plano previa um total de 163 ações regionais e, de acordo com os organizadores do seminário, 112 estão em andamento ou já foram executadas.

Durante a apresentação das ações executadas ou em andamento foi possível verificar que a problemática da degradação ambiental e da persistência da pobreza “estrutural” da região não são priorizadas pela agenda de planejamento atual. Durante o seminário foi distribuído o relatório das ações realizadas em cada área temática pela secretaria e instituições parceiras, como a Epagri, Casan e Cidasc. Nesse relatório não existe nenhum relato sobre as ações relacionadas ao meio ambiente, enquanto aquelas ligadas à superação da pobreza regional ainda são do tipo assistencialista.

Dentre as ações planejadas que priorizam a diminuição da pobreza está o cadastramento das famílias pobres no programa Bolsa Família. Essa meta foi atingida em 100%, mas permanece articulada a um padrão de dependência social, e não de mobilização social. Além disso, foram construídos conjuntos habitacionais em zonas urbanas e rurais, mas esse tipo de programa também não ataca a raiz do problema, que está articulada com

todo o histórico de investimentos produtivos priorizados na região, os quais são majoritariamente orientados ao mercado externo. Por isso, não possibilitam a criação de um mercado interno forte, capaz de romper com o padrão de flutuações externas do capital especulativo. No seminário, o diretor adjunto da SDR foi o responsável pela apresentação das ações realizadas. Na área temática do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, a Tabela III, abaixo, permite visualizar quais das ações previstas foram consideradas como realizadas nesses quatro anos.

Tabela IV: Atividades Previstas e Realizadas pela SDR entre 2003 a 2006 na Área Temática do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente

Atividades Previstas no PDR	Atividades Executadas
1. Integração das instituições governamentais e não governamentais	-
2. Ampliação das atividades informacionais, estendendo o conceito da cidadania para toda a sociedade civil	-
3. Administração de Albergues	-
4. Capacitação da comunidade (rural e urbana) na produção de hortaliças, artesanatos, jardinagem, grupos de produção e indústria comunitária.	Cursos oferecidos pelo NEP (núcleo de educação profissionalizante).
5. Contratação de técnicos especializados nas áreas de serviço social, psicologia, proporcionando condições favoráveis ao exercício da profissão.	-
6. Fortalecimento dos COMDEMA's.	-
7. Fortalecimento do comitê do Rio Canoas e criar o Comitê do Rio Pelotas.	
8. Divulgação das leis ambientais.	Ações realizadas periodicamente pela FATMA, na região, inclusive na Força-Tarefa.
9. Viabilização da construção de unidades habitacionais urbanas e rurais.	Financiamentos realizados na região através de convênio com a COHAB e Caixa Econômica Federal (São Joaquim, Urupema, Bom Jardim da Serra e Urubici).
10. Elaboração e implantação do projeto da educação ambiental.	Projeto de Educação Ambiental para combate ao mosquito borrachudo (2005).
11. Preservação das nascentes da região.	-
12. Criação de unidades de preservação e melhoria das existentes.	-
13. Elaboração de um diagnóstico das condições ambientais da Serra Catarinense.	-
14. Projeto de Desenvolvimento Sustentável com Ações de Controle Ambiental e de Monitoramento.	-

15. Projeto de Paisagismo e Limpeza das Cidades.	Contratação de um técnico em paisagismo para assessorar todos os municípios da regional.
16. Ações de resgate dos valores culturais, econômicos, sociais e de auto-estima.	-
17. Desenvolvimento de programas e projetos voltados às necessidades identificadas das comunidades.	-
18. Atendimento pleno do Programa Bolsa Família para a região.	100% das famílias cadastradas atendidas.
19. Formação de conselhos participativos nas comunidades com suas próprias bases operacionais.	Formação do CONSEG – São Joaquim
20. Disponibilização de recursos humanos para conscientizar motoristas e pedestres sobre a segurança no trânsito	-
21. Capacitação dos profissionais que trabalham diretamente com as questões de drogas e prostituição nos conselhos tutelares, policial civil e militar, assistentes sociais, Ministério Público, psicólogos e médicos.	-
22. Ampliação do quadro de recursos humanos, reaparelhamento e construção de quartéis para os municípios da região.	Aquisição de veículos para a Polícia Civil e Militar. Reforma da cadeia pública de São Joaquim, reforma da Delegacia de São Joaquim e construção das Delegacias de Bom Retiro e Bom Jardim da Serra.
23. Recursos para capacitação para conscientizar motoristas e pedestres sobre a segurança no trânsito	Projeto Escolinha de Trânsito (PRE) e Educação no Trânsito (PM) – Ação Força-Tarefa.
24. Instalação do Corpo de Bombeiros de Bom Retiro	-
25. Potencialização e organização do Corpo de Bombeiros de São Joaquim	Transferência do Corpo de Bombeiros de São Joaquim para a sede da Cruz Vermelha.
26. Projeto Casa da Semi Liberdade	-
27. Reaparelhamento da Polícia Militar de São Joaquim.	Reforma da Cadeia Pública de São Joaquim e aquisição de veículos.
28. Ampliação do Efetivo da Polícia Civil	-
29. Projeto Protetor Ambiental Junior e Sênior	-
30. Policiamento Ambiental Ostensivo Rural.	-
31. Projeto de Formação do Conselho Municipal da Criança e Adolescente e do Conselho Tutelar.	Criação do Conselho Municipal da Criança e Adolescente em todos os municípios.
32. Projeto Polícia Comunitária	-
Total: 32 ações previstas	12 executadas

Fonte: Diagnóstico Regional de São Joaquim, 2005

De fato, as ações executadas não priorizaram a diminuição estrutural da pobreza, das privações de liberdades essenciais das camadas menos favorecidas e das atividades que comprometem a dinâmica dos ecossistemas. Na realidade, tanto em quantidade (12 em 112), quanto em qualidade, as ações realizadas não rompem os padrões socioeconômicos que mantêm os problemas socioambientais.

No dia 16 de novembro 2006, durante a reunião do Conselho de Desenvolvimento Regional, o Secretario da SDR solicitou que, para o seminário a ser realizado em dezembro em cada município, fossem trazidos três pleitos municipais prioritários e um pleito regional, para 2007. Em função disso, na segunda parte do seminário, cada município apresentou seus pleitos municipais e seu pleito regional.

Os participantes foram se direcionando para as cinco áreas temáticas em que iriam sistematizar as propostas de cada área por município, para posterior apresentação. Portanto, esses pleitos foram definidos entre novembro e dezembro de 2006 por município, a partir de seus critérios de prioridade. A Tabela IV, a seguir, apresenta os pleitos regionais e de cada município para a área temática do desenvolvimento social, urbano e meio ambiente.

Tabela V: Pleitos Municipais e Regionais da Área Temática Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente para 2007-2010

Pleitos Regionais	São Joaquim	Urubici	Urupema	Rio Rufino	Bom Jardim	Bom Retiro
Zerar o déficit habitacional	Construção de quadras esportivas exclusivas para a Melhor Idade	Construção Casa Lar	Reforma a Ampliação do Centro Social	Aquisição de veículo para Assistência Social e Conselho Tutelar	Criação de oficina de trabalho com capacitações permanentes	Construção Casa lar
1.630 Unidades Habitacionais	Aquisição de parquinhos nas creches municipais	Ampliação do Centro de Educação Infantil	Atendimento de crianças de 0 a 6 anos	Implantação do CREAS	Implantação do Centro de Referência de Assistência Social	Recursos para aquisição de materiais e equipamentos para Secretaria do Bem Estar Social
Implantação do CREAS Regional – Centro de Referência Especializado em Assistência Social (já previsto no PDR e não executado).	Ampliação da marcenaria	Construção de novas instalações para o PETI	Projeto com a Melhor Idade	Cursos de geração de renda para famílias carentes	Implantar programa para jovens com cursos e palestras	Recursos para implantação do CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social.

Fonte: elaboração própria a partir do seminário de avaliação do PDR São Joaquim em 2006

Como pode-se perceber, nenhum pleito sobre meio ambiente foi exposto por qualquer um dos representantes municipais como prioridade para 2007. Em realidade, a temática não foi sequer mencionada. Levantando essa questão em pequeno grupo, o diretor da CASAN Regional recebeu a sugestão do diretor adjunto da SDR de não trazer isso à tona naquele momento, para não criar polêmicas, já que se pretende criar uma área temática específica para tratar do tema.

Se olharmos então para os pleitos ligados mais diretamente à problemática da pobreza, vemos quatro municípios priorizando o investimento em melhorias na área da assistência social e construção de conjuntos habitacionais. As ações permanecem muito pontuais para o tamanho desse problema regional, o que nos faz concluir, mais uma vez,

que nem a problemática da pobreza nem a da degradação ambiental estão recebendo a atenção devida.

Acreditamos que as causas da pobreza e da degradação ambiental na região foram historicamente marginalizadas em relação às prioridades de investimento público. Por esse motivo, uma das consequências atuais é o desconhecimento de suas origens e do seu grau de complexidade. Isso dificulta uma ação de conjunto baseada num estudo prévio dos mecanismos socioeconômicos que reproduzem os mesmos padrões nas relações sociais e entre o homem e os ecossistemas naturais.

Segundo Sachs (1986), os processos de desenvolvimento que fracassam social e ambientalmente, na maioria das vezes, estão associados ao crescimento imitativo, ou seja, à busca de reprodução do caminho histórico de um país modelo nos dias atuais. Portanto, estão intimamente ligados à dependência cultural. A estratégia, de acordo com esse autor, consiste em articular um desenvolvimento endógeno, em contraposição à dependência cultural do modelo “imitativo”, que seja voltado para a identificação e satisfação, em bases sustentáveis pelos ecossistemas, das necessidades humanas materiais e não materiais, social e culturalmente determinadas.

Para ele, a tarefa do planejador consiste em harmonizar os diversos interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais buscando uma estratégia baseada em dois princípios éticos norteadores. Eles são a solidariedade sincrônica com todos os seres humanos de nossa geração e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras. A primeira está associada à resolução da má distribuição de renda atual da riqueza e a segunda articula-se com a prudência frente aos perigos que a busca de ganhos imediatos representa para o futuro.

Tal reorientação, contudo, demanda muito tempo. Os investimentos feitos pelo Projeto Meu Lugar na região e as metas alcançadas representam um grande avanço de articulação social em torno do debate sobre o desenvolvimento. Entretanto, os próximos passos serão fundamentais para a definição dos princípios éticos norteadores do desenvolvimento regional. O aprofundamento da experiência de descentralização político-administrativa do governo do estado pode ser decisivo na consolidação ou não desse processo embrionário de planejamento regional.

A partir de 2007, o PDR vai passar por uma avaliação e aprimoramento. Esse seria o momento propício para uma ampliação das noções centrais de sustentabilidade e de participação social que o Plano se propõe a adotar. A discussão sobre as causas da persistência da pobreza e eventuais medidas de combate deve ser um tema prioritário. Os impactos ambientais que põem em xeque a capacidade dos ecossistemas em se manter também se revestem de importância. Para tanto, torna-se crucial um esforço adicional para se compreender melhor a dimensão e as possíveis ações nesses dois campos.

5. Considerações Finais

Podemos concluir a partir deste capítulo é que existem na região iniciativas que em sua base buscam reorientar o desenvolvimento regional, mas que não se articulam entre si e por isso perdem respaldo social e não se constituem em ações práticas e mudanças estruturais do quadro que se apresenta. Sem dúvida que essa desarticulação tem alguns porquês que não devem ser ignorados. É evidente na região uma disputa de interesses político partidários que se sobrepõem as possibilidades de articulação para o bem coletivo.

Tanto o projeto Microbacias como o projeto de Agroecologia representam embriões de iniciativas que poderiam convergir seus esforços e articular melhor suas ações no âmbito da SDR São Joaquim. Ou seja, são projetos compatíveis, mas que não dialogam entre si, muitas vezes por questões e interesses políticos que dificultam as possibilidades de articulação. O Parque representa, sem dúvida, uma canal para articular as iniciativas regionais com planos e programas nacionais, mas isso sequer é percebido pelos atores e instituições atuantes na região.

Da mesma forma, o processo de elaboração do PDR, que representa uma iniciativa inédita, não se conecta com os outros projetos em andamento. Muitos dados do Microbacias poderiam ter sido usados para dar maior consistência aos diagnósticos de base para o PDR, mas não o foram.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, através da SDT e do Centro Vianei de Educação Popular, finalizou em dezembro de 2006 o Plano Territorial de

Desenvolvimento Rural Sustentável do Planalto Catarinense. A AMURES possui o Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico do Planalto e atua com a temática do desenvolvimento regional.

Todos os municípios da Regional também possuem seus planos de desenvolvimento, quase sempre elaborados pela EPAGRI e prefeituras. Além disso, através do projeto Microbacias II, as 33 ADM da Regional elaboraram seus planos de Desenvolvimento da Microbacia, mesmo que quase sempre sistematizados pelos técnicos de campo do projeto. A articulação coordenada de todas estas iniciativas poderia fortalecer umas as outras.

O que queremos demonstrar aqui é a falta de articulação entre as diversas iniciativas existentes. Uma articulação conjunta de todas as esferas que atuam na região poderia ser mais econômica, mais operacional, mais efetiva e trazer resultados mais duradouros. Este tema, o da articulação entre ações em escalas diferentes, pode ser o pano de fundo para novos estudos na região.

Conclusões e Recomendações

Conclusões e Recomendações

Este trabalho teve como objetivo contribuir com o esforço inicial de elaboração do PDR de São Joaquim, analisando em que medida a problemática socioambiental da pobreza e da degradação ambiental da região vinham sendo geridos pelos agentes envolvidos com o planejamento e a gestão do desenvolvimento regional.

Para tanto, recuperamos a trajetória do desenvolvimento desde a colonização até hoje. A partir dessa trajetória, investigamos os recursos (naturais e humanos) mobilizados para impulsionar as estratégias de desenvolvimento adotadas ao longo do tempo. Em complemento à trajetória, elaboramos um diagnóstico socioambiental da região que trouxe elementos para a compreensão do quadro que se apresenta na atualidade.

Partimos do pressuposto de que a trajetória de desenvolvimento da região é marcada pela priorização das demandas do mercado externo. Sobre esse aspecto, pudemos concluir que os ciclos econômicos que se sucederam desde o séc. XVII, tiveram sua gênese articulada a investimentos externos na região. Ao longo da história, foram baixas a valorização e a gestão do patrimônio sócio-cultural e natural como recurso específico do território. As demandas sociais e ambientais ficaram em segundo plano.

Por esse motivo, acreditamos que a região apresenta uma baixa associação de estratégias de valorização do conjunto de bens e serviços articulados a processos que confirmam a superação das privações de liberdades elementares. Da mesma forma, não se desenvolveu, de maneira consolidada, uma atitude pautada em ações baseadas no princípio da precaução ecológica.

Analizamos também o processo de elaboração do plano de desenvolvimento da SDR de São Joaquim. Partimos do pressuposto de que as iniciativas locais que buscam enfrentar a problemática socioambiental são pontuais e sem respaldo político e social. As perguntas da pesquisa procuravam compreender qual o cenário socioambiental atual e como ele vinha sendo considerado nas reflexões do desenvolvimento. Quais as ações em curso na região para enfrentar os principais problemas socioambientais? Em que medida os problemas socioambientais da pobreza e da degradação ambiental foram

incorporados pelo Plano de Desenvolvimento Regional? Qual a base de dados usada para a elaboração do diagnóstico regional e do plano de desenvolvimento regional?

Em resposta a todas essas perguntas, constatamos que uma das conseqüências mais importantes da falta de atenção dirigida aos problemas aqui destacados diz respeito exatamente ao seu desconhecimento. Por não priorizarem a compreensão das causas e conseqüências da problemática socioambiental regional, seus impactos são tidos como secundários na agenda de prioridades. Sem uma compreensão aprofundada das causas e conseqüências dos problemas, os planejadores da SDR não têm como desenvolver estratégias realmente efetivas para a superação dos principais problemas.

Podemos nos perguntar em seguida, por que estes dois problemas estudados nunca figuraram como prioridades nas agendas de planejamento da região. Atribuir esta lacuna somente a falta de conhecimento de suas causas e dinâmicas de perpetuação seria ingenuidade. De fato, os interesses políticos prioritários da região em geral, passam longe de um investimento de longo prazo voltado a superação da pobreza regional e das atividades agropecuárias desenvolvidas com técnicas agressivas aos sistemas ecológicos.

Existem ações realizadas que representam um avanço no sentido de uma preocupação socioambiental mínima, como a construção da estação de tratamento de esgotos pela FUNASA em São Joaquim e Urupema e o atendimento de 100% das famílias cadastradas no programa Bolsa Família. Isso, contudo, não é suficiente. Conhecer o problema em seus detalhes é fundamental para planejar ações de longo alcance. Por tal motivo, é recomendável que se projete um esforço regional para diagnosticar a problemática da pobreza e da degradação ambiental em seus detalhes.

Certamente que a inclusão de uma área temática única para o meio ambiente na agenda de planejamento da SDR pode contribuir. Não obstante, é importante lembrar de não excluir da discussão ambiental a dimensão social e vice-versa. Tal separação deve sugerir um aprofundamento do conhecimento das causas dos problemas, mas as ações devem incluir a relação sociedade-natureza em todas as pautas de diálogo.

Sachs (1986) aponta três condições fundamentais para que um projeto de ecodesenvolvimento seja operacional. A primeira diz respeito ao acúmulo de um amplo conhecimento sobre as culturas e os ecossistemas da região em questão. Isso inclui um programa de pesquisa em antropologia, etnoecologia e ecologia, para que sejam identificados os pontos de partida do processamento dos recursos específicos de cada ecossistema.

A segunda condição consiste em criar mecanismos para um efetivo envolvimento dos cidadãos na atividade de planejamento. Esse aspecto do processo de elaboração do PDR ficou muito comprometido, tanto pela rapidez do processo, como pelo baixo número de participantes nas oficinas de elaboração do diagnóstico e do PDR.

A terceira condição pertence ao domínio institucional. Para Sachs (1986, p. 64),

De nada servirá tentar-se iniciar localmente um processo de desenvolvimento autoconfiante, voltado para as necessidades e ambientalmente são, enquanto os vínculos entre a micro-região (ou o município) e o resto da economia tiverem caráter de exploração, conseqüentemente confiscando e sugando todos os ganhos acrescidos pelo desenvolvimento.

Este aspecto é frágil na regional São Joaquim, já que 70 % de sua economia está hoje baseada na exploração da maçã, que exporta 79% da produção. Além disso, é uma atividade que faz parte da lista do CONSEMA como potencialmente poluidora e degradadora do meio ambiente. Dentre os pomares de maçã cadastrados pela FATMA, 50% ocupam APPs, comprometendo a saúde dos ecossistemas. O número de fruticultores adeptos da agricultura orgânica é irrisório na região e os preceitos desse tipo de agricultura não figuram entre as orientações prioritárias difundidas pelos profissionais de instituições públicas ligadas ao setor.

Ao que parece, o atraso de resposta da máquina pública, em todas as suas esferas, frente as mudanças socioambientais que se apresentam em ritmo cada vez mais acelerada possuem alguns padrões similares, e um deles é o jogo de interesses. De alguma forma este jogo de interesses desenvolve nos envolvidos uma cegueira alimentada pela competição.

Esta competição egoísta definitivamente pode distanciar as lideranças dos objetivos originais de sua condição de líderes. Nas instâncias políticas de decisão em que participei na regional São Joaquim, percebi este padrão.

Como aponta Sabourin (2002, p.21), “o apoio ao desenvolvimento rural cobra novas exigências, ligadas à evolução dos fenômenos da globalização”. As últimas décadas caracterizaram-se por um modelo de desenvolvimento rural distanciado das práticas e dos valores das coletividades rurais. As prioridades de ação ainda residem no alcance de altos índices de produtividade e de modernização tecnológica.

Segundo Berks (2005, p.294), a experiência tem mostrado que a eficiência de funcionamento dos sistemas de gestão com enfoque apenas local, ou, em contraste, apenas com enfoque nos níveis mais altos e externos, é muito baixa para o enfrentamento dos problemas socioambientais. As instituições podem e devem aprender a operar em mais de um nível de gestão, levando em conta as interações existentes em todos os níveis e escalas a partir da dimensão local.

Nesse sentido, esse autor sugere que as instituições comecem a realizar interações transescalares. A partir de uma interação transescalar, os problemas passam, simultaneamente, a ser geridos e considerados em seus diversos níveis. Segundo esse autor, as instituições locais tendem a considerar em seus planos de gestão o conhecimento local (indígena, popular, tradicional), ao passo que tais conhecimentos são desconhecidos e ignorados pelas agências de gestão centralizada que se baseiam nas práticas científicas internacionalmente aceitas.

Desse processo, vê-se forte impacto nos sistemas de conhecimento, pelo fato de muitas vezes essa intervenção *top-down* influenciar a capacidade de um sistema de controle e manejo com base num conhecimento misto (tradicional e científico) sobre a utilização de um determinado recurso. Para Berks, contudo, qualificar os impactos como negativos ou positivos implica julgamento de valor relativo. Observa, entretanto, que na maioria das vezes os impactos de instituições externas demonstram-se negativos do ponto de vista local.

O reconhecimento das instituições locais por parte do Governo, o desenvolvimento de uma legislação habilitadora, a revitalização cultural, a capacitação e o fortalecimento institucional podem rejuvenescer as instituições locais comunitárias. Segundo Berks (2005, p.294), “se o governo reconhecer as regras desenvolvidas localmente, as instituições comunitárias estarão em melhores condições de assegurar seu cumprimento”.

Neste contexto se insere o conceito de gestão adaptativa. A gestão adaptativa é, ao mesmo tempo, uma abordagem de gestão de recursos e uma ferramenta de planejamento. Foi concebida com os objetivos de incorporar a incerteza aos processos de tomada de decisão e de assegurar que os formuladores de políticas públicas e os gestores pudessem aprender tanto a partir de seus êxitos como de seus fracassos. Portanto, enfatiza o aprender-fazendo, as relações de *feedback* e os processos adaptativos e por isso tornou-se uma abordagem promissora para o estudo da dinâmica de sistemas, sociais e naturais.

Para ser utilizada, requer a presença de seis componentes:

- (1) Identificação de hipóteses alternativas;
- (2) Avaliação da necessidade de outros passos para se estimar a relevância de informações adicionais;
- (3) Desenvolvimento de modelos para a aprendizagem futura daquilo que as hipóteses asseveram;
- (4) Identificação de opções de políticas públicas;
- (5) Desenvolvimento de critérios de desempenho para se comparar opções de gestão;
- (6) Comparação formal de opções de gestão.

Segundo Berks (2005, p.311), “os passos (1), (2) e (4) requerem explicitamente que o gestor integre a dimensão da incerteza nas estratégias de gestão”. O fato é que a gestão adaptativa assume a incerteza inerente à dinâmica dos ecossistemas e reconhece os limites do conhecimento em apreender o real e prever o futuro. Muitas incertezas científicas não são passíveis de resolução devido à própria incerteza constitutiva e a imprevisibilidade da natureza.

A aceitação racional da dimensão da incerteza passa pelo reconhecimento de que os sistemas naturais e sociais são raramente lineares e previsíveis. Uma qualidade essencial de incerteza e não linearidade governa os processos ecológicos, econômicos e muitos outros. Essas ponderações conduziram à noção de complexidade e à idéia de que em sistemas complexos, pequenas mudanças podem se amplificar rapidamente, mudando a trajetória e a evolução do sistema natural ou social. E o fato é que essas mudanças não são previsíveis.

Já os passos (3), (5) e (6) demandam do gestor a capacidade de aprender a partir do resultado das decisões tomadas. De acordo com Berks (2005), a gestão adaptativa enfatiza a aprendizagem pela prática e, para tanto, as formulações de políticas devem ser encaradas como hipóteses de trabalho e as ações de gestão, como experimento. Não tem por objetivos o rendimento máximo em termos biológicos ou econômicos, e sim investigar os sistemas e aprender com o processo. Como resultados geram-se os *feedbacks*, fundamentais para as correções de rumo e aprendizados, evitando-se assim ultrapassar os limites do sistema (biológico ou socioeconômico) gerido.

Mesmo sem resolver as incertezas inerentes aos sistemas complexos, as parcerias entre gestores e usuários encorajam a formação de vínculos de confiança, de aprendizado social e de desenvolvimento da capacidade de resposta. Em resumo, ajudam a construir instituições resilientes.

A resiliência possui três atributos centrais: é a medida (1) da quantidade de mudanças que um sistema pode suportar sem perder a estrutura e funções; (2) do nível que o sistema é capaz de alcançar em termos de auto-organização; (3) da habilidade de criar e aumentar progressivamente a capacidade de aprendizagem e adaptação (Resilience Alliance, 2001). É uma propriedade emergente, ou seja, que não pode ser prevista ou compreendida simplesmente com base no exame dos elementos do sistema.

A perda de resiliência aproxima o sistema (como uma instituição) de um limiar que pode conduzi-lo de um estado de equilíbrio a outro. Esse ponto crítico é de difícil previsão. Essas mudanças constituem eventos ou surpresas que não poderiam ter sido previstos. Inversamente, quanto mais resiliência, mais afastado desse ponto crítico está o sistema. Como aponta Berks (2005, p.298),

sistemas altamente resilientes podem absorver estresses e perturbações inesperadas sem perda de controle estrutural e funcional, pois são capazes de auto-organização e estão em condições de criar e aumentar progressivamente a capacidade de aprendizagem e adaptação.

Segundo Holling (1943), em sistemas sociais, resiliência difere em um aspecto muito importante em relação à sua associação estrita aos ecossistemas. Refere-se à habilidade (ou capacidade adaptativa) do ser humano de imaginar e de planejar o futuro.

Tais considerações podem estimular estudos sobre as conexões entre sistemas ecológicos e sociais. O desafio está em criar ferramentas que possibilitem aos pesquisadores lidar com pessoas e com o meio como um sistema integrado. Berkes enfatiza a necessidade do estudo de como as instituições podem responder aos *feedbacks* dos ecossistemas. De fato, os limites da jurisdição raramente coincidem com os limites dos ecossistemas e por isso instituições transescalares são necessárias, pois trabalham nas escalas nas quais os ecossistemas funcionam.

Muitos estudos de caso demonstram que as instituições no nível local têm maior capacidade de responder mais rapidamente aos *feedbacks* do que as agências centralizadas. Dessa forma, sugerem que a persistência da degradação dos ecossistemas e de seus recursos pode estar relacionada, em parte, às “patologias institucionais transescalares, às incompatibilidades de escalas, e à falta de atenção às conexões transescalares, características dos sistemas complexos”.

Temos convicção de que há uma relação entre a persistência da pobreza regional com os padrões de gestão institucional da relação sociedade-natureza. Por isso, recomendamos que os planejadores da região incorporem a abordagem de conexões institucionais transescalares para buscar superar a problemática da pobreza e da degradação ambiental da região.

Se o rumo do desenvolvimento regional não for reorientado em direção a uma agenda de prioridades diferente da atual, e que contemple a problemática estudada, os impactos

socioambientais continuarão se agravando. Caso isso ocorra, não é difícil imaginar que a região enfrentará as consequências destas falhas na gestão dos recursos sociais e ambientais, tal como o fez após o curto e degradador ciclo da madeira. Não percamos de vista, entretanto, que hoje os problemas socioambientais são mais complexos, e seus impactos seguirão os mesmo padrões de maior complexidade e incerteza.

Cabe agora articular essas conclusões e recomendações com a possibilidade de se desenvolver na região estratégias de desenvolvimento territorial sustentável mediante a identificação de potencialidades e obstáculos para o DTS, e de embriões deste enfoque de desenvolvimento na região. Também faz-se necessário tecer alguns comentários sobre a legitimidade, enquanto enfoque relevante, da perspectiva do DTS após a realização deste estudo de caso.

Quanto as potencialidades e obstáculos para o DTS, é relevante dizer que o cenário geral caminha no sentido contrário ao estilo de desenvolvimento proposto pelo modelo de referência. Contudo, há um número significativo de pessoas atuantes dispostas a realizarem e participarem de mudanças estruturais em diversos sistemas da vida coletiva. Ou seja, são profissionais ou lideranças que trabalham dentro e fora das instituições públicas e privadas que se vêem “amarradas” pelas estruturas nas quais estão trabalhando, mas tem disposição para mudar a situação.

Como exemplo, podemos citar representantes da gerência regional da CASAN, da coordenação da rádio Quebra Gelo, do sindicato dos Trabalhadores Rurais, representantes da CRESOL, do IBAMA, pesquisadores da estação experimental da Epagri, do Instituto Vianei, de associações comunitárias, alguns vereadores, professores da rede municipal entre outros. Dessa forma, para falarmos em estimular e trabalhar com as possibilidades de um DTS na região, teremos que promover a articulação e o diálogo entre estes atores.

De forma semelhante, a identificação dos obstáculos também passa por lideranças e instituições que jogam o jogo da competição e desenvolvem a “cegueira” frente as demandas que urgem sob seus próprios pés. As estratégias para a superação destes obstáculos, devem caminhar mais no sentido de reforço aos embriões existentes do que

de crítica aos sistemas de dominação cristalizados. Dessa forma, é possível que a cegueira da competição não veja a emergência da cooperação como ameaça.

Por fim, sobre a legitimidade do enfoque de DTS enquanto estratégia relevante para uma reorientação dos caminhos convencionais de planejamento e gestão das relações homem-natureza, podemos considerar alguns aspectos.

Em primeiro lugar, quando analisamos os princípios éticos norteadores do ecodesenvolvimento, a solidariedade com as gerações atuais e vindouras, adentramos numa esfera imaterial da existência humana. Esta esfera imaterial, contudo, tem enorme influência sobre a esfera material no longo prazo.

Trabalhar com esta dimensão subjetiva do ser humano, que não é mas deveria ser um dos pilares para as decisões sobre o desenvolvimento, reforça os ideais de grandes lideranças humanas como Gandhi, quando dizia que a única revolução possível começa dentro de nós. Sobre este aspecto, o DTS mostra-se como um enfoque ético que não negligência questões fundamentais, como a pobreza e a destruição dos ecossistemas, tratadas com superficialidade pela maioria das políticas públicas.

Em segundo lugar, a contribuição do princípio da precaução enquanto fundamento ético coerente com o princípio norteador da solidariedade, pode ser usado como um parâmetro e como um indicador objetivo de análise das mudanças de gestão da relação homem-natureza. Contudo, faz-se necessária uma categorização mais acurada das atividades e decisões do desenvolvimento e sua correspondência com um maior ou menos grau de precaução socioambiental. Parâmetros mais acurados para nortear decisões podem se tornar úteis fica como uma sugestão para trabalhos futuros.

Por fim, diria que perante o cenário global mudar a rota de colisão da direção atual do desenvolvimento globalmente, tornou-se uma necessidade. O DTS precisa cada vez mais ser posto à prova para que o quanto antes ele se torne o mais operacional, acessível e factível possível frente às particularidades que compõem o mosaico sócio natural da teia da vida.

Referências Bibliográficas:

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo, Hucitec/Anpocs/EdUnicamp, 1992.
- ALIER, Joan Martinez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: Ed. Da FURB, 1998.
- AMURES. **Plano básico de desenvolvimento ecológico-econômico**: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Florianópolis – SC. 1999.
- Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD/ONU, 2000.
- BATHKE, Maria Eliza Martorano. **O turismo sustentável rural como alternativa complementar de renda à propriedade agrícola: estudo de caso - Fazenda Água Santa - São Joaquim-SC**. Florianópolis, 2002. 149p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina.
- BERKES, F; COLDING, J. & FOLKE, C.(Eds.) **Navigating social-ecological systems. Building resilience for complexity and change**: Cambridge University Press. 2003
- BIANCHINI, Susana Scóss. **Recordando São Joaquim** – Florianópolis: Edição da autora, 1986 112p.
- BOEIRA, Sabrina Mendes; Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. **Estudo da dinâmica territorial rural: a implantação da Usina Hidrelétrica Barra Grande no planalto sul catarinense**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Florianópolis, 2006.
- BOIADEIRO, J. **Percepção do Uso do solo e desenvolvimento rural: Um estudo de etnopedologia no planalto sul de Santa Catarina**. Lages, 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Catarina UDESC Curso de Pós-Graduação em Ciência do Solo, 166p.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável** -metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 177p.
- CARMO, M. S. do. **A produção familiar como locus ideal da agricultura sustentável**. In: FERREIRA, A. D. D.; BRANDENBURG, A. **Para pensar outra agricultura**. Curitiba: Ed. da UFPR, 1998. p. 215-238.
- CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto**. II – Os domínios do homem. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 2 v.
- CAVALCANTI, Clóvis. **Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica**. In: CAVALCANTI, Clovis (org). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez. 1995.

- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. **Multifuncionalidade agrícola e pluriatividade das famílias rurais: complementaridades e distinções conceituais.** In: CONGRESSO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGÍA RURAL, VI, Porto Alegre, 2002. Anais... Buenos Aires: ALASRU, 2002. 1 CD-Rom
- CORDEIRO, WILTON CARLOS; **UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. A vitivinicultura em São Joaquim - SC: uma nova atividade no município. Florianópolis, 2006. 132**
- EHLKE, C. **A conquista do Planalto Catarinense – 1ª. fase: Bandeirantes e Tropeiros do “Sertão de Curitiba”.** Florianópolis – SC. Lunardelli, 1973-193p.
- EISFORIA. **Do Desenvolvimento Local ao desenvolvimento Territorial Sustentável/Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas – v.1,n.1(jan./jun.2003) – Florianópolis, 2003.**
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 89p.
- GAIO, A. **As estratégias de ação utilizadas pela secretaria de estado do desenvolvimento regional de São Joaquim para implementar o plano de desenvolvimento sustentável de seu território.** Florianópolis, 2005, p.145. Dissertação de mestrado em administração pela Universidade do estado de Santa Catarina.
- GALTUNG, J. (1977) Self-reliance: concepts, practice and rationale. In: J. Galtung *et al.* (Eds.) **Self-reliance. A strategy for development.** Geneva: IDS e London: Bogle-L'Ouverture, p. 19-44.
- GARCÍA, R. (1994). **Interdisciplinarietà y sistemas complejos.** In : LEFF, E. (Org.) (1994) *Ciencias sociales y formación ambiental.* Barcelona: Gedisa., pp. 85-124.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. **O Estado Estacionário e a Salvação Ecológica: Uma Análise termodinâmica,** 1976.
- HIRSCHMAN, A. *Conflitos sociais como pilares da sociedade de mercado democráticas.* In: **Auto- subversão: teorias consagradas em xeque.** São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- HOLLING, C. S. 1973. **Resilience and stability of ecological systems.** Ann. Review Ecol Syst 4:1-23.
- HOLLING, C. S.; BERKES, F.; FOLKE, C. Science, sustainability and resource management. In: BERKES, F.; FOLKE, C.; COLDING, J. (orgs.). **Linking social and ecological systems: mangement practices and social mechanisms for building resilience.** Cambridge: University press, 1998. p. 342-362 (cap. 13).

- HURTUBIA, J. et. al. (1976) **Hacia una conceptualización del Ecodesarrollo**. In: E. Leff (org) *Memória del primer Simpósio sobre Ecodesarrollo*. México: UNAM, p. 1-27.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- INSTITUTO CEPA. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2002-2003**, Florianópolis, 2003.
- INSTITUTO CEPA. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2001-2002**, Florianópolis, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Agrícola Municipal**. Banco de dados Agregados SIDRA.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Pecuária Municipal**. Banco de dados Agregados SIDRA
- ICEPA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA. **Caracterização regional – 27ª secretaria regional de São Joaquim**. Disponível em: <http://icepa.com.br/Publicações/diagnostico/SÃOJOAQUIM.PDF>. Acesso em 12/08/2004.
- INCRA. **O novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto**. PRONAF Brasília 2000a disponível em: <http://www.incra.gov.br/sade/EstabAreaVBPFAM.asp>. Acesso em 12/01/2006.
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. **Capital social e desempenho institucional, in Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 2.ed Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2000. p 173-194, 257p.
- JEAN, B. **A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre: PPG Sociologia/UFRGS v.6, 1994. p.51-75.
- JOLLIVET, M. & PAVÉ, A. (2000) **O meio ambiente: Questões e perspectivas para a pesquisa**. In: P.F. Vieira e J. Weber (Orgs.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento*. Novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, p. 51-112.
- KAPP, K. William. **The implementation of environmental policies**. In: *Development and Environment*. Mouton, Paris: Ecole Pratique des Hautes Etudes, 1972, pp 67-94.
- KAPP, K. W. **Environmental disruption and social costs: a challenge to economics**. In: *Political economy and environment. Problems of method*. Paris: MSH, 1972.
- KUHN. Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora perspectiva. Prefácio. Cap. 1 e p.217-225, 1982.

- LAMARCHE, H. (coord.) **A Agricultura Familiar: comparação internacional. I Uma realidade multiforme.** Campinas, SP: Ed. Unicamp, traduzido por Angela Maria Naoko, 1993. 1v. 336p.
- LAMARCHE, H. (coord.) **A Agricultura Familiar: comparação internacional. II Do mito à realidade.** Campinas, SP: Ed. Unicamp, traduzido por Angela Maria Naoko, 1998. 2v. 348p.
- RIBEIRO, E. **Aperfeiçoamento de Plano de Desenvolvimento regional de São Joaquim: Inclusão de uma área temática específica para o meio-ambiente.** Lages, 2005, p.99. Monografia de especialização em meio ambiente e gestão ambiental pela Universidade do estado de Santa Catarina.
- MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J & BEHRENS, W. W. **Limites do Crescimento** – um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.
- MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó: Argos, 2005. 338p.
- NUNES, Sirlei Cândida Neves; Universidade Federal de Santa Catarina. **História e práxis cultural-educativa em São Joaquim, SC.** Florianópolis, 2001. 103p; Dissertação(Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia** – A experiência da Itália moderna – Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro (1993) 1996.
- PECQUEUR, B. **Qualité et développement territorial: L'hypothèse du panier de biens.** Symposium sur le développement regional, INRA-DADP, 2001.
- PECQUEUR, B. **Le développement local: mode ou modèle.** Ed. Syros-la Découverte, Paris, 147pages, 2000.
- PECQUEUR, Bernard. **Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les economies du Sud.** France: [s.n.], 2004. (mimeo)
- PECQUEUR, Bernard. **A guinada territorial da economia global.** Palestra proferida junto ao Curso de Graduação e Programa de Pós-Graduação em Agronomia. Brasil: [s.n.], 2005.
- PNUD BRASIL. **Desenvolvimento humano e IDH.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em: 17/01/06.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia** – A experiência da Itália moderna – Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro (1993) 1996.
- QUEIROZ, M. V. de: **Messianismo e conflito social: a guerra sertaneja do contestado 1912-1916.** Ed. Ática-São Paulo, 1981.323p.

- SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa, 2002.
- SACHS, I. Do crescimento econômico ao ecodesenvolvimento. Disponível em: http://www.cfh.ufsc.br/~nmd/do_crescimento_economico_ao_ecod.htm. Acesso em: 27 maio 2006.
- SACHS, I. **Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas**. Os casos da Índia e do Brasil. In: P.F. Vieira & J. Weber (Orgs.), *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para as ciências ambientais*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 409-94
- SACHS, I. *Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986 a.
- SANTOS, S. C. dos: **Índios e brancos no sul do Brasil: a dramática experiência dos Xokleng**. Florianópolis: Lunardelli, 1973.
- SCHEJMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural**. Borrador de trabajo. Santiago, Chile: RIMISP, 2003. 54p.
- SCHMIDT, Wilson; WILKINSON, John; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. **O setor macieiro em Santa Catarina: formação e consolidação de um complexo agroindustrial /**. Rio de Janeiro, 1990. 258p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- TURNES, V et. al. **Projeto Meu Lugar: Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis, Cidade Futura, 2004, 184p.
- VIEIRA, P.F. & WEBER, J. (Orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2002.
- VIEIRA, P.F. et al. (Orgs.) **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil. A contribuição de Ignacy Sachs**. Florianópolis: APED, 1997.
- VIEIRA, Paulo Freire e CAZELLA, Ademir Antônio (org). Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa “**Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais dos estados da Paraíba e Santa Catarina**”. Florianópolis: [s.n.], 2004. (mimeo)
- WANDERLEY, M. de N. B. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo**. Estudos: Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, n.15, out.2000. p.87-145.

ZANDONADI, L. **O impacto social do programa de erradicação do trabalho infantil nas famílias do município de São Joaquim (2001-2005)**. Lages, 2006, p. 85. Monografia de especialização em Políticas públicas pela Universidade do Estado de Santa Catarina.